

Sosiaaliasiamiestoiminnan
kehittäminen



KUVAILULEHTI

| | | | |
|---|-----------------------|--|--|
| Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö | | Julkaisun päivämäärä 29.2.2008 | |
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä Puheenjohtaja: Pirjo Sarvimäki Sihteeri: Satu Loippo, Pikassos Oy | | Julkaisun laji Selvitys | |
| | | Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö | |
| | | HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM073:00/2005 29.6.2005 | |
| Julkaisun nimi Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen | | | |
| Tiivistelmä <p>Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen ja edistämisen kannalta on oleellista, että jokainen kansalainen asuinkunnastaan riippumatta voi halutessaan saada asiantuntevan sosiaaliasiamiehen palvelua. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus, osaaminen ja puolueettomuus ovat sosiaalihuollon asiakkaan kannalta ensiarvoisen tärkeitä.</p> <p>Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä selvitti työskentelynsä aluksi sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilan kunnissa. Ajankohtaiskysely lähetettiin kaikkiin kuntiin ja vastaukset saatiin myös kaikilta vuonna 2005 sosiaaliasiamiehenä toimineelta henkilöltä. Suurimmalla osalla maamme sosiaaliasiamiehistä on tehtäviinsä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetussa laissa vaadittava kelpoisuus.</p> <p>Sosiaaliasiamiespalveluja tuotetaan kunnan omana palveluna, kuntien keskinäisten sopimusten perusteella tai kuntien välisenä ostopalveluna sekä ostopalveluna kokonaan kuntien ulkopuolisilta organisaatioilta. Ostopalvelut eroavat kuntien omasta sosiaaliasiamiespalvelun tuottamisesta erityisesti siinä, että niissä on selvästi suurempi väestöpohja ja sosiaaliasiamies on useimmiten päätoiminen.</p> <p>Sosiaaliasiamiehistä osa kokee riippumattoman ja puolueettoman asemansa olevan uhattuna joko muihin tehtäviin, työnantajaan tai palveluntuottamistapaan liittyvistä syistä. Monet sosiaaliasiamiehet kokevat myös osaamisessaan puutteita riittämättömän täydennyskoulutuksen vuoksi. Lisäksi sivutoimiset sosiaaliasiamiehet kokevat, ettei heillä ole riittävästi aikaa asiakaslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen, minkä vuoksi esimerkiksi asiakaslaissa edellytetty tiedottamis- ja vaikuttamistyö jää vähäiseksi.</p> <p>Kunnanhallituksille vuosittain annettavat sosiaaliasiamiehen selvitykset ovat sisällöltään ja laajuudeltaan erilaisia eikä selvitysten aiheuttamista toimenpiteistä ole tietoa. Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta kertyvän mittavan sosiaalihuollon palvelujen tilaa koskevan palautetiedon jäsentäminen ja yhteistyö valtionhallinnon toimielinten kanssa on monilta osin vajavaista.</p> <p>Työryhmän antamat sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisehdotukset kohdentuvat sekä sosiaaliasiamiestoiminnan organisointiin, sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistamiseen ja työn ja osaamisen kehittämiseen että sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittämiseen.</p> | | | |
| Asiasanat: Henkilöstö, sosiaaliala, sosiaalipalvelut | | | |
| Muut tiedot www.stm.fi Julkaistaan vain verkossa | | | |
| Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17 | | ISSN 1236-2115 | ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF) |
| Kokonaissivumäärä 70 | Kieli Suomi | Hinta - | Luottamuksellisuus Julkinen |
| Jakaja | | Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö | |

PRESENTATIONSBLAD

| | | | |
|--|---|--|--|
| Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet | Utgivningsdatum 29.2.2008 | | |
| Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utvecklande av socialombudsmannaverksamheten Ordförande: Pirjo Sarvimäki Sekreterare: Satu Loippo, Pikassos Oy | Typ av publikation Rapport | | |
| | Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet | | |
| | Projektnummer och datum för tillsättandet av organet SHM073:00/2005 29.6.2005 | | |
| Publikations titel Utvecklande av socialombudsmannaverksamheten | | | |
| Referat <p>I fråga om genomförande och främjande av klientens ställning och rättigheter inom socialvården är det viktigt att varje medborgare oberoende av boendekommun kan om han/hon så önskar få service av en sakkunnig socialombudsman. För klienten inom socialvården är det ytterst viktigt att socialombudsmannen är tillgänglig, kunnig och opartisk.</p> <p>Arbetsgruppen för utvecklande av socialombudsmannaverksamheten inledde sitt arbete med att utreda nuläget för socialombudsmannaverksamheten i kommunerna. En aktuell enkät skickades till samtliga kommuner och denna besvarades också av alla personer som verkade som socialombudsmän år 2005. En majoritet av socialombudsmännen i Finland har den behörighet som krävs för uppgifterna enligt lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården.</p> <p>Socialombudsmannatjänster produceras i form av kommunens egna tjänster, på basis av kommunernas inbördes avtal eller som köptjänster mellan kommunerna samt som köptjänster från organisationer helt utanför kommunerna. Köptjänsterna skiljer sig från kommunernas egen socialombudsmannaproduktion i synnerhet genom att de har ett betydligt större befolkningsunderlag och socialombudsmannen arbetar oftast på heltid.</p> <p>En del av socialombudsmännen upplever sin oberoende och opartiska situation hotad av skäl som antingen hänför sig till andra uppgifter, arbetsgivaren eller sättet att producera tjänster. Flera socialombudsmän upplever även brister i sitt kunnande på grund av otillräcklig fortbildning. Dessutom upplever deltidsanställda socialombudsmän att de inte har tillräckligt med tid för att sköta de uppgifter som stadgats i klientlagen, varför det informerings- och påverkansarbete som förutsätts i klientlagen förblir ringa.</p> <p>De redogörelser som socialombudsmännen årligen avger till kommunstyrelsen är till innehåll och omfattning olika och det saknas information om de åtgärder som redogörelserna har lett till. Struktureringen av den omfattande respons om tillståndet för socialvårdstjänsterna som ackumuleras via socialombudsmannaverksamheten och samarbetet med organ inom statsförvaltningen är i flera avseenden bristfälliga.</p> <p>Arbetsgruppens förslag till utvecklande av socialombudsmannaverksamheten är inriktade på organisering av socialombudsmannaverksamheten, tryggnad av socialombudsmannens oberoende ställning och utvecklande av arbetet och kunnandet samt utvecklande av uppföljning och övervakning av socialombudsmannaverksamheten.</p> | | | |
| Nyckelord Personal, sociala området, sociala tjänster | | | |
| Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska Endast tillgänglig som webbpublikation | | | |
| Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2008:17 | | ISSN 1236-2115 | ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF) |
| Sidoantal 70 | Språk Finska | Pris - | Sekretessgrad Offentlig |
| Försäljning | | Förlag Social- och hälsovårdsministeriet | |

DOCUMENTATION PAGE

| | | | |
|---|----------------------------|---|--|
| Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland | | Date 29 February 2008 | |
| Authors Working Group for Development of Social Ombudsman Service Chairperson: Pirjo Sarvimäki Secretary: Satu Loippo, Pikassos Oy | | Type of publication Report | |
| | | Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health | |
| | | Date of appointing the organ 29 June 2005 | |
| Title of publication Development of Social Ombudsman Service | | | |
| Summary <p>It is essential from the point of view of the realisation and promotion of social welfare clients' status and rights that every citizen can, irrespective of the municipality of residence, obtain expert social ombudsman's service when he or she so wishes. The availability, skills and neutrality of the social ombudsman are of vital importance for the social welfare client.</p> <p>At first the Working Group for Development of Social Ombudsman Service examined the present state of social ombudsman services in municipalities. A questionnaire was sent to all municipalities, and replies were also received from all the persons who worked as social ombudsmen in 2005. Most social ombudsmen in Finland meet the qualification requirements laid down for them in the Act on Qualification Requirements for Social Welfare Professionals.</p> <p>Social ombudsman services are provided as municipal service, based on municipal authorities' mutual agreements or as a service purchased from another municipality, and as services purchased from non-municipal organisations. Purchased services differ from the municipal production of social ombudsman services in particular in that they are intended for a clearly larger population and the social ombudsman most often works on a fulltime basis.</p> <p>Some social ombudsmen feel that their independent and neutral position is at risk for reasons related either to their other duties, to the employer or to the manner of providing the service. Many social ombudsmen are also of the opinion that their skills and knowledge are inadequate due to insufficient education. Furthermore, social ombudsmen working on a part-time basis feel that they have not enough time to attend to the duties laid down in the Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients. Therefore, there is not much time for instance for the information work and promotion of clients' rights as required in the said Act.</p> <p>The social ombudsmen's annual reports submitted to the municipal board are different in content and scale, and there is no information about the measures that the reports have caused. Analysing the considerable feedback information received through social ombudsman services regarding the state of social services is in many respects inadequate, and so is also the cooperation with central government bodies.</p> <p>The development proposals issued by the working group concern the organisation of social ombudsman services, securing the independent position of social ombudsmen, development of their work and skills, and improving the monitoring and supervision of the social ombudsman service.</p> | | | |
| Key words Social services, social services sector, staff | | | |
| Other information www.stm.fi/english Available only as a web publication | | | |
| Title and number of series Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2008:17 | | ISSN 1236-2115 | ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF) |
| Number of pages 70 | Language Finnish | Price - | Publicity Public |
| Orders | | Financier Ministry of Social Affairs and Health | |

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT JA KOKOONPANO..... | 13 |
| 2 | SOSIAALIASIAMIESTOIMINTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ | 14 |
| 3 | SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN NYKYTILANNE..... | 17 |
| 3.1 | Sosiaaliasiamiehet Suomessa..... | 17 |
| 3.2 | Sosiaaliasiamiehen tehtävät kunnissa | 23 |
| 3.2.1 | Sosiaaliasiamiehen asiakastyö | 23 |
| 3.2.2 | Sosiaaliasiamiehen toiminta sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämiseksi..... | 25 |
| 3.3 | Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistavat ja kustannukset..... | 32 |
| 3.3.1 | Kunnan tai kuntayhtymän järjestämä sosiaaliasiamiestoiminta | 32 |
| 3.3.2 | Sosiaaliasiamiespalvelujen järjestäminen muulla tavoin..... | 35 |
| 3.3.3 | Sosiaaliasiamiestoiminnasta aiheutuvat kustannukset..... | 37 |
| 3.4 | Sosiaaliasiamiehen riippumattomuus | 38 |
| 3.5 | Sosiaaliasiamiestoiminnan ohjaus ja valvonta..... | 41 |
| 3.6 | Yhteenveto sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilasta | 42 |
| 4 | TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI..... | 45 |
| 4.1 | Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi..... | 45 |
| 4.2 | Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen | 48 |
| 4.3 | Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen | 50 |
| 4.3.1 | Sosiaaliasiamiehen osaamisen kehittäminen | 50 |
| 4.3.2 | Sosiaaliasiamiehen työn kehittäminen | 52 |
| 4.4 | Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen | 54 |
| | LÄHTEET JA LISÄLUKEMISTO..... | 56 |
| | KAAVIOT | |
| | Kaavio 1: Sosiaaliasiamiehen välitön asiakastyö..... | 29 |
| | Kaavio 2: Sosiaaliasiamiehen tiedottamis- ja vaikuttamistoiminta..... | 31 |
| | TAULUKOT | |
| | Taulukko 1: Sosiaaliasiamiehen yleisimmät tutkintonimikkeet..... | 19 |
| | Taulukko 2: Sosiaaliasiamiehille tulleet yhteydenotot vuonna 2004..... | 22 |
| | Taulukko 3: Sosiaaliasiamiespalvelun järjestämistavat | 32 |
| | LIITTEET | |
| | Liite 1: Asiantuntijat..... | 58 |
| | Liite 2: Ajankohtaiskysely | 59 |
| | Liite 3: Sosiaaliasiamiehen selvitys kunnanhallitukselle | 62 |
| | Liite 4: Eriävä mielipide sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän loppu- raporttiin | 66 |

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän ehdotukset

1) Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

- Sosiaaliasiamiespalvelun tasapuolinen saatavuus kaikkialla Suomessa tulee varmistaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä.
- Sosiaaliasiamiespalvelusta huolehtisivat ensisijaisesti päätoimiset sosiaaliasiamiehet toiminnan laadun varmistamiseksi.
- Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuden turvaamiseksi sosiaaliasiamiestä kohden olisi enintään 100 000 asukasta kuntien järjestäessä sosiaaliasiamiestoimintaa.

2) Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen

- Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus tulee aina turvata sosiaaliasiamiestoimintaa eri tavoin järjestettäessä.
- Sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskeva säännös tulisi lisätä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain pykälään 24.
- Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman kehittymistä kuntien järjestämässä sosiaaliasiamiestoiminnassa tulee arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä ja tarvittaessa tulee uudelleen arvioida myös sosiaaliasiamiestoiminnan rahoituksen siirtämistä valtion hoidettavaksi.

3) Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

- Sosiaaliasiamiesten tulee saada vuosittain sosiaalihuoltolain mukaisesti riittävästi täydennyskoulutusta ja lisäksi tarvittaessa työnohjausta.
- Sosiaalihuoltolain mukaista täydennyskoulutusvelvoitetta tulisi soveltaa kaikkiin sosiaaliasiamiehiin riippumatta heidän hallinnollisesta sijoittumisestaan asiamiesten osaamisen tasalaatuisuuden varmistamiseksi.
- Sosiaaliasiamiehen selvitykset laaditaan yhdenmukaisesti ja kattavasti koko maassa ja ne tulisi käsitellä kunnanhallituksen lisäksi sosiaalihuollon kehittämiseen vaikuttavissa kunnan toimielimissä.
- Muistutusmenettelyn asianmukaisuus ja sen käyttö joustavana sosiaalihuollon asiakaspalautejärjestelmänä tulee varmistaa kunnissa.
- Kunnat tiedottavat sosiaaliasiamiehen palveluista näkyvästi niin, että tieto palveluista on kaikkien kuntalaisten ulottuvilla.

4) Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

- Stakesin roolia vahvistetaan sosiaaliasiamiestoiminnan kautta kertyvän tiedon arvioinnissa ja keräämistarpeiden määrittelyssä sekä sosiaaliasiamiestoimintaa koskevien erillisselvitysten tekemisessä ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä.
- Sosiaaliasiamiesten asiakastilastointiin tulee tehdä yhteinen valtakunnallinen malli seuraavien kahden vuoden aikana.
- Lääninhallitusten tulee vahvistaa sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen valvontaa alueellaan ja varmistaa, että toiminta toteutuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi lääninhallitusten ja sosiaaliasiamiesten yhteistyötä tulee lisätä.

1 TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT JA KOKOONPANO

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän toimikaudeksi 1.8.2005 – 31.12.2006. Työryhmän tavoitteena on turvata sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla sosiaaliasiamiespalvelun saatavuus ja turvaamalla toiminnan riippumattomuus. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sosiaaliasiamiesten osaamista edistämällä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain toimeenpanoa sosiaaliasiamiesten kelpoisuudesta tehtäviinsä sekä varmistamalla sosiaaliasiamiesten mahdollisuus riittävään ja tarkoituksenmukaiseen täydennyskoulutukseen.

Työryhmän tehtävänä on

1. selvittää sosiaaliasiamiesten määrä, koulutus ja palvelujen järjestämistavat;
2. yhdenmukaistaa sosiaaliasiamiesten työkäytäntöjä ja palvelun toimintaperiaatteita sekä kehittää näyttöön perustuvia hyviä käytäntöjä;
3. edistää sosiaaliasiamiespalvelun saatavuutta kunnissa sekä kehittää palvelun tuottamisen muotoja ja toiminnan vaikuttavuutta yhteistyössä kuntien, lääninhallitusten ja sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa;
4. kehittää sosiaaliasiamiehen selvitystä osana alueellista hyvinvointistrategiaa ja palvelutoiminnan kehittämistä yhteistyössä kuntien sosiaalitoimen henkilöstön kanssa;
5. selkiyttää sosiaaliasiamiehen asema kunnissa ja laatia esitys sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistamiseksi; ja
6. selvittää sosiaaliasiamiesten täydennyskoulutustarpeet ja laatia suunnitelma jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylitarkastaja Pirjo Sarvimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä jäsenenä sosiaali- ja potilasasiamies Unto Ahvensalmi Espoon kaupungista, sosiaaliasiamies Lilli Autti Helsingin kaupungista, Tampereen seutukunnan sosiaaliasiamies Pekka Einemäki Tampereen kaupungista (aj. 1.1. – 31.12.2006 Tampereen K-klinikan yksiköjohtaja), sosiaaliasiamies Birgitta Gran Tammisaaren kaupungista (toimialueena seitsemän länsiuusimaalaista kuntaa), sosiaaliasiamies Tiina Haverila Lahden kaupungista, sosiaali- ja potilasasiamies Miikkael Liukkonen Vantaan kaupungista ja erikoissuunnittelija Satu Syrjälä Itä-Suomen lääninhallituksesta (Keski-Savon sosiaaliasiamies Vaalijalan kuntayhtymässä 17.4.2006 asti). Työryhmän asiantuntijasihteerinä toimi Hämeenlinnan seudun sosiaaliasiamies Satu Loippo Pikassos Oy:stä.

Työryhmä kuuli työskentelynsä aikana asiantuntijoina lääninhallitusten edustajia, Suomen Kuntaliittoa, sosiaalialan osaamiskeskusten, oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan ja oikeudellisten neuvontapalvelujen pilottikokeilun edustajia, Huoltajasäätiön sosiaalipolitiikan asiantuntijaryhmän edustajaa sekä sosiaaliasiamiestoimintaa tuottavia yrityksiä.¹

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen on osa sosiaalialan kehittämishankkeen henkilöstöhankekokonaisuutta. Työryhmä luovuttaa työnsä sosiaali- ja terveysministeriölle.

¹ Asiantuntijat liitteessä 1.

2 SOSIAALIASIAMIESTOIMINTAA KOSKEVA LAIN-SÄÄDÄNTÖ

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jäljempänä asiakaslaissa) on säädetty asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä sekä selkiinnyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Sosiaalihuollon asiakaslaissa ei säädetä asiakkaan oikeudesta saada erilaisia palveluja ja etuuksia eikä kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa ja osoittaa siihen voimavaroja. Laki määrittelee myös salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia kysymyksiä. Asiakaslaissa säädetään myös sosiaaliasiamiesjärjestelmästä.

Sosiaalihuollon asiakaslailla on monia yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksiin. Asiakaslain 4 §:ssä on säännös asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää. Tällä säännöksellä on yhteys perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista ainakin yhdenvertaisuuteen, yksityiselämän suojaan, uskonnon ja omantunnon vapauteen sekä kielellisiin oikeuksiin. Hyvään kohteluun sosiaalihuollossa kuuluu myös ihmisarvon loukkamattomuus.

Asiakaslain tavoitteena on toteuttaa sosiaalihuollon toiminta-alueella myös niitä perustuslain säännöksiä, jotka koskevat oikeutta elämään ja sosiaaliturvaan sekä julkisen vallan yleistä tehtävää turvata perus- ja ihmisoikeudet. Asiakaslain säännökset konkretisoivat osaltaan perustuslaissa jokaiselle vahvistettua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä yhdenvertaiseen kohteluun.

Sosiaaliasiamiesjärjestelmän luomista perusteltiin hallituksen esityksessä muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeusturvan edistämistavoitteella. Lisäksi todettiin, että järjestelmän tavoitteena on, että sosiaalihuollon asiakkaalla olisi mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen². Kunnan on asiakaslain 24 §:n mukaan nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä (24 §) on

- neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- avustaa asiakasta 23 § 1 momentissa tarkoitetun muistutuksen teossa;
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

² HE 137/1999 vp.

Asiakaslaissa ei sosiaaliasiamiehelle ole annettu itsenäistä päätösvaltaa sosiaalihuollon asiakasasioissa, eikä hänellä ole määräysvaltaa kunnan viranhaltijoihin nähden.

Kunnat voivat tuottaa sosiaaliasiamiespalvelut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992) annetun lain 4 §:ssä säädetyillä tavoilla joko hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta³.

Sosiaaliasiamiestoiminta ei ole sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettua sosiaalipalvelua, vaan lähinnä sosiaalihuoltolain 13 §:n 4 kohdassa tarkoitettua, kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaa ohjausta ja neuvontaa. Siten se on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon alaan kuuluva tehtävä, jonka kunta voi hoitaa ainakin sanotun pykälän 1 – 3 kohdassa mainituilla tavoilla (hoitamalla itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä). Käytännössä kunnat ovat järjestäneet sosiaaliasiamiestoimintaa myös ostopalveluna sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 4 kohdan mukaisesti, vaikka säännöksen sanamuoto ei täysin tue tätä mahdollisuutta, koska siinä puhutaan *palvelujen* hankkimisesta. Jos katsotaan, että sosiaaliasiamiestoiminta ei sisällä julkisen vallan käyttöä, ei asiallista estettä toiminnan järjestämiselle ostopalveluna näyttäisi olevan. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 5 kohta painottuu asiallisestikin jo niin vahvasti yksilökohtaisiin sosiaalipalveluihin, että siinä tarkoitettu järjestämistapa – palveluseteli – ei voi tulla kysymykseen sosiaaliasiamiestoiminnassa.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Sosiaaliasiamies on toiminnassaan sidottu hyvän hallinnon vaatimuksiin, joista keskeisimpinä sosiaaliasiamiestoiminnan kannalta voi pitää hallinnossa asioivien tasa-puolista kohtelua ja toimien puolueettomuutta sekä hyvän kielenkäytön vaatimusta. Sosiaaliasiamiehen esteellisyttä säätelevät hallintolain 28 §:ssä säädetyt virkamiehen esteellisyysperusteet. Sen mukaan olisi toivottavaa, ettei sosiaaliasiamies toimisi sosiaalihuollon asiakastyössä päätöksiä tekemässä.

Asiakaslakiin sisältyy viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) annettuun lakiin nähden ensisijaiset säännökset sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien vaitiolovelvoitteista, asiakirjojen salassapitovelvoitteista sekä oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Säännökset koskevat myös sosiaaliasiamiehiä riippumatta siitä, missä organisaatiossa he toimivat. Tietojen saantioikeutta koskevissa säännöksissä on kyse tietojen saamisesta asiakkaan tahdosta riippumatta. Tällaiset tilanteet on asiakaslaissa tarkoin rajattu. Lähtökohtana on, että asiakas antaa itse omat tietonsa sosiaaliasiamiehelle ja tietoja sosiaalitoimelta tai muulta viranomaiselta sosiaaliasiamies voi saada asiakkaan suostumuksen perusteella.

Henkilötietolaki (523/1999) sisältää säännökset henkilötietojen keräämisestä, tallettamisesta, käytöstä, luovuttamisesta, siirrosta ja muusta käsittelystä. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja parantaa ihmisten mahdollisuuksia valvoa itseään koskevien tietojen käyttöä. Kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai

³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 1309/2003.

sen osa, rekisterinpitäjän on laadittava rekisteriseloste. Sosiaaliasiamiehen tulee laatia asiakasrekisteristään rekisteriseloste⁴.

Sosiaaliasiamiehelle ei asiakaslain säätämisen yhteydessä asetettu kelpoisuusvaatimuksia. Sosiaaliasiamiesten kelpoisuuksista säädettiin 1.8.2005 voimaan tullessa laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista (272/2005). Lain 4 §:n ja asetuksen (608/2005) mukaan sosiaaliasiamiehen tehtäviin ovat kelpoisia henkilöt, joilla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Sosiaalityöntekijältä (3 §) edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat opinnot sosiaalityössä. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin kelpoisuuden antavia ylempiä korkeakoulututkintoja ovat esimerkiksi yhteiskuntatieteellinen ja oikeustieteellinen ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Kelpoisia sosiaaliasiamiehen tehtäviin ovat siirtymäsäännösten⁵ nojalla myös ne vakinaisen viran tai toimen haltijat, jotka ennen kelpoisuuslain voimaantuloa hoitivat sosiaaliasiamiehen tehtäviä ja jotka eivät täytä nykyisen kelpoisuuslain mukaisia kelpoisuusvaatimuksia. Tällainen henkilö ei kuitenkaan voi uudelleen tulla valituksi sosiaaliasiamiehen virkaan esimerkiksi toisessa kunnassa.

⁴ Tarkemmin sosiaaliasiamiehen asiakasrekisteristä tietosuojaaltuutetun kannanotto 27.9.2001.

⁵ HE 226/2004 vp., 30-31; laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, 17 § 2 mom.

3 SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN NYKYTILANNE

Työryhmä selvitti kaikille Suomessa toimiville sosiaaliasiamiehille suunnatussa ajankohtaiskyselyssään sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilaa. Kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa muun muassa sosiaaliasiamiesten määrä ja koulutustausta sekä selvittää sosiaaliasiamiespalvelujen järjestämistavat Suomessa. Ajankohtaiskysely (liite 3) lähetettiin sähköisesti saatekirjeellä varustettuna kaikille Suomessa toimiville sosiaaliasiamiehille. Kyselyaineisto koottiin syksyllä 2005.

Sosiaaliasiamiesten tavoittaminen tuotti vaikeuksia, sillä kunnat eivät olleet ilmoittaneet riittävästi lääninhallituksille sosiaaliasiamiestoiminnassa tapahtuneista muutoksista. Lääninhallitusten tehtävänä on pitää yllä rekisteriä sosiaaliasiamiehistä. Kaikki kunnat eivät myöskään ilmoita sosiaaliasiamiehen yhteystietoja verkkosivuillaan. Joissakin kunnissa ei tiedetty, kuka toimii kunnan sosiaaliasiamiehenä. Kaikki Suomessa toimivat sosiaaliasiamiehet kuitenkin tavoitettiin yhteistyössä Sosiaaliasiamiehet ry:n kanssa.

Kyselyn lisäksi työryhmä kuuli joukon asiantuntijoita saadakseen käsityksen siitä, miten eri tahot ymmärtävät sosiaaliasiamiestoiminnan merkityksen ja roolin osana kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Asiantuntijakuulemisten tarkoituksena oli saada esiin näkemyksiä myös sosiaaliasiamiespalvelujen nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista jatkossa.

Sosiaaliasiamiestoimintaa koskeva alkuvaiheen kartoitus⁶ tehtiin Stakesin FinSoc-ryhmän toimesta vuonna 2003. Tutkimuksesta kävi ilmi, että sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämiseen, sosiaaliasiamiesten pätevyyteen sekä tilastointiin ja selvityksen laatimiseen liittyi monia epäkohtia. Näihin seikkoihin kiinnitettiin huomiota myös Pikassos Oy:n hallinnoimassa sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishankkeessa, joka toteutettiin vuosina 2003 – 2005. Sosiaaliasiamiestoimintaa on selvitetty myös maisteri- ja lisensiaattitutkielmissa.

Tässä luvussa sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilaa kuvataan pääasiassa ajankohtaiskyselyyn pohjautuen. Aineistona käytetään lisäksi asiantuntijakuulemisia sekä laajemman näkökulman saamiseksi sosiaaliasiamiestoimintaa koskevia tutkimuksia ja opinnäytetöitä erityisesti silloin, kun ne tuovat ajankohtaiskyselystä poikkeavia tietoja. Avovastauksissa sosiaaliasiamiehet saattoivat tuoda esille omia mielipiteitään sosiaaliasiamiestoiminnasta. Niitä on käytetty raportissa muun aineiston ohella.

3.1 Sosiaaliasiamiehet Suomessa

Suomessa oli vuoden 2005 lopulla yhteensä 134 sosiaaliasiamiestä, joista päätoimisia oli 22 henkeä⁷. Päätoimisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että sosiaaliasiamies käyttää 100 % työajastaan sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitamiseen. Päätoimisten joukkoon luettiin lisäksi sosiaali- ja potilasasiamiehen yhdistelmävirkaa hoitavat, joita oli yhteensä 7 henkeä. Sosiaaliasiamiehistä oli naisia noin 78 prosenttia ja miehiä noin 22 prosenttia. Vuosina 1946 –

⁶ Haverinen ym. 2003.

⁷ Tammikuussa 2007 sosiaaliasiamiehiä oli yhteensä 120 henkeä.

1956 syntyneitä oli sosiaaliasiamiehistä 51 prosenttia. Viiden vuoden sisällä sosiaaliasiamiehistä on jäämässä eläkkeelle 20 prosenttia ja kymmenen vuoden sisällä lähes 40 prosenttia.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan (304/2003) voi toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomainen varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleenjärjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Sosiaaliasiamiehistä yli kaksi kolmasosaa (66 %) otti sosiaaliasiamiestehtävän vastaan määrättynä tai ”keskusteltuaan ensin esimiehen kanssa”. Neljännes (25 %) vastanneista ilmoitti, että sosiaaliasiamiehen tehtävät oli määrätty heille. Neljännes kaikista tehtäväänsä määrättyistä hoiti tehtävää kunnan omana toimintana.

Sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitaminen edellyttää erityistä tiedollista tai taidollista perehtyneisyyttä. Sosiaaliasiamiehen tulisi olla sosiaalihuollon asiakaslain esitöiden mukaan perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja sosiaalihuollon vastu- ja oikeusturvakysymyksiin.⁸

Syksyllä 2005 sosiaaliasiamiehistä noin 60 prosenttia täytti sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain mukaisen kelpoisuuden. Sosiaaliasiamiehistä vajaa 40 prosenttia ei täyttänyt nykyistä kelpoisuusvaatimusta. Yleisimmin sosiaaliasiamiehillä oli yhteiskunta- tai hallintotieteellinen ylempi korkeakoulututkinto. Vajaa kolmannes (27,8 %) nykyisen kelpoisuuslain mukaan pätevistä sosiaaliasiamiehistä sijoittui yli kuuden kunnan alueelle, mutta silti valtaosa heistäkin hoiti vain yhtä kuntaa. Kelpoisuuslakiin nähden epäpätevistä sosiaaliasiamiehistä yli kaksi kolmesta (69,2 %) sijoittui yhden tai kahden kunnan toimialueelle. Toisaalta kelpoisuuslakiin nähden epäpätevä saattoi hoitaa yli kymmentäkin kuntaa. Ostopalveluina tuotetuissa sosiaaliasiamiespalveluissa oli enemmän kelpoisuuden omaavia työntekijöitä kuin kunnan omana toimintana tuotetuissa.

Kelpoisuuslain mukainen pätevyys oli sidoksissa myös sosiaaliasiamiestoimintaan käytettyyn aikaan: mikäli sosiaaliasiamies pystyi käyttämään työajastaan yli puolet (50 %) sosiaaliasiamiestehtäviin, lisääntyi kelpoisuuslain mukainen pätevyys suorassa suhteessa. Päteviä oli tässä ryhmässä lähes 83 prosenttia.

Kelpoisuuslakiin nähden epäpätevien sosiaaliasiamiesten lukumäärä väheni muutamilla henkilöillä heti vuodenvaihteessa 2005 – 2006 sosiaaliasiamiespalvelujen uudelleenorganisoinnin vuoksi. Erilaisia virkanimikkeitä sosiaaliasiamiestehtäviä hoitavilla oli yhteensä 69 kpl.

⁸ STM Oppaita 84/2001; HE 137/1999 vp. 40; StVM 18/2000 vp.

Taulukko 1: Sosiaaliasiamiehen yleisimmät tutkintonimikkeet

| Tutkinto | Lukumäärä/ henkilöä |
|--|------------------------|
| Ylempi korkeakoulututkinto Yhteiskuntatieteiden, valtiotieteiden, hallintotieteiden maisteri tms. (47) Oikeustieteiden maisteri (5) Muu ylempi korkeakoulututkinto, esim. teologian lisensiaatti, terveydenhuollon maisteri (10) | 62 |
| Alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto Sosiaalihuoltaja ja pätevöitymiskoulutus (25) Sosiaali- ja terveydenhuollon AMK-tutkinto tai vastaava (18) | 43 |
| Muut tutkinnot Merkonomi (10) Muut (19) | 29 |

Sosiaaliasiamiehellä tulisi asiakaslain esitöiden perusteella olla hyvä sosiaalihuollon ja sen lainsäädännön sekä hallinnon tuntemus⁹. Sosiaaliasiamiehet kokevat, että asiamiehen tulee olla sosiaalihuollon asiantuntija, jonka ammattitaitovaatimuksissa keskeisessä asemassa ovat sosiaalihuoltoa koskevat lait ja niitä koskevan oikeuskäytännön tunteminen. Seuraavassa on eräs lainaus kyselyn vapaamuotoisista vastauksista:

”Sosiaaliasiamiehen on kuitenkin välttämätöntä tuntea sosiaalihuoltoa koskevat lait ja niiden sovellutuksia sekä sosiaalityön sisältöä ja substanssia sekä asiakastyön periaatteita.”

Suurimmat heikkoudet sosiaaliasiamiesten ammattitaidossa liittyvät tutkimusten mukaan sosiaalihuollon oikeusturvakysymyksiin ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin perehtymiseen¹⁰. Tutkimuksissa on myös havaittu, että monet sosiaaliasiamiehet kaipaavat juridista konsultatiomahdollisuutta tai ylipäätään jotakin valtakunnallista tahoa, jonka puoleen voisi kääntyä ja kysyä neuvoja. Pääasiassa sosiaaliasiamiehet kysyvät neuvoa toisiltaan. Ajankohtaiskyselyssä useat sosiaaliasiamiehet toivat esille sosiaaliasiamiesten keskinäisen vuorovaikutuksen merkityksen sosiaaliasiamiesten ammatillisen osaamisen lisäämisessä:

”Olisi tärkeää pystyä olemaan enemmän yhteydessä kollegoihin, ettei sokeennu omaan tapaansa hoitaa asioita, mutta siihen valitettavasti on melko vähän mahdollisuuksia.”

Laaja toimintakenttä edellyttää jatkuvaa täydennyskoulutusta, jotta sosiaaliasiamies pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin.

”Jotta sosiaaliasiamies todella pystyy pysähtymään asiakkaiden esiin nostamiin asioihin (asiakkaan aseman parantamiseen/arviointiin ja lakien hengen toteuttamiseen), tulee olla säännöllinen täydennyskoulutus.”

⁹ HE 226/2004 vp, s. 19.

¹⁰ Haverinen ym., 2003, 73.

Sosiaaliasiamiehenä toimivilla oli *sosiaaliasiamiestehtävien kannalta relevanttia työkokemusta* – kuten lastensuojelu, vammaispalvelut, toimeentulokitehtävät tai vanhustenhuolto – yleensä varsin paljon. Niitä, joilla sosiaaliasiamiestehtävien kannalta relevanttia työkokemusta oli yli kymmenen vuotta, oli vastanneista lähes 60 prosenttia. Vastanneista noin kahdeksan prosenttia toimi sosiaaliasiamiehen tehtävissä kokonaan ilman relevanttia työkokemusta.

Syksyllä 2005 suurin osa sosiaaliasiamiehistä hoiti ajankohtaiskyselyn mukaan sosiaaliasiamiestehtäviä *oman varsinaisen toimensa ohella*. Lähes puolet (46,5 %) vastanneista ilmoitti käyttävänsä sosiaaliasiamiestehtäviin alle 10 prosenttia kokonaistyöajastaan. Näistä kolmannes (29,8 %) oli määrätty hoitamaan sosiaaliasiamiestehtäviä omien aikaisempien tehtäviensä lisäksi. Mitä pienempi oli sosiaaliasiamiehen toimialue, sitä todennäköisempää oli, että hänellä oli myös muita tehtäviä sosiaaliasiamiestehtävien lisäksi. Suuremmilla toimialueilla sosiaaliasiamies oli useammin päätoiminen. Kun toimialueen koko oli enemmän kuin kuusi kuntaa, lähes kaksi kolmesta käytti koko työaikansa vain sosiaaliasiamiestehtäviin.

Vajaa viidennes (18,7 %) vastanneista kertoi, että heillä on *useita muita tehtäviä sosiaaliasiamiestehtävien lisäksi*. Puolella sosiaaliasiamiehistä oli useita muita tehtäviä, vaikka toimialueen koko olisi ollut kolmesta viiteen kuntaa. Kun toimialueen koko oli yksi kunta, muina tehtävinä mainittiin muun muassa kunnan sosiaalihuollon hallintotehtävät, sosiaalityöntekijän tai vastaavan tai kunnan muun hallinnon tehtävät. Joillakin sosiaaliasiamiehillä tehtäväkuvat saattoivat koostua esimerkiksi kuluttajaneuvojan, edunvalvojan ja sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävistä.

Päätehtäviä sosiaaliasiamiestehtävien lisäksi olivat ajankohtaiskyselyn mukaan:

- osastonhoitaja; johtava hoitaja
- sosiaalityöntekijä; terveyskeskuksen sosiaalityöntekijä; ulkomaalaissihteeri
- psykososiaalisten palvelujen johtaja; vanhustenpalvelujen esimies; toimintakeskuksen johtaja
- toimeentulotukikanslisti
- kansliasihteeri
- kotipalvelun ohjaaja, avopalveluohjaaja
- lakimies

Sosiaaliasiamiehet kokivat, ettei sosiaaliasiamiestehtävien hoitaminen oman toimen ohella motivoi sosiaaliasiamiestä sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämiseen.

”Oman toimen ohella hoidettuna ei ole niin tehokas kuin voisi olla. Varsinaista vastaanottoaikaa ei ole, ajanvaraus ei aina toimi ja asiakkaat joutuvat etsimään sosiaaliasiamiestä muista töistä.”

”Määräaikainen ja osa-aikainen tehtävän hoitaminen ei motivoi kehittämiseen.”

Päätoimisuutta perusteltiin muun muassa oman työn paremmalla suunnittelulla ja suuremmilla vaikuttamismahdollisuuksilla sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan:

”Päätoiminen asiamiestoiminta ehdoton edellytys, koska silloin saa laajemman ja tarkemman kuvan isommasta kentästä ja asiakkaiden asemasta isommalla alueella.”

”Asukas pohjaltaan näin suurella alueella pitäisi olla ehdottomasti päätoiminen sosiaaliasiamies, koska vaikuttamisen mahdollisuudet voisivat olla silloin huomattavasti paremmat.”

”Päätoimisen ja seutukunnallisen sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen on järkevää ja selkeyttää ja jäsentää kuntayhteistyötä asiakasnäkökulmastakin.”

Useat sivutoimiset sosiaaliasiamiehet mainitsivat ongelmaksi erityisesti vähäisen ajan sosiaaliasiamiestehtäviin oman päätoimen vaatiessa lähes kaiken ajan.

”Omalta osaltani toteaisin, että pitäisi ehdottomasti olla enemmän aikaa paneutua työhön. Sivutoimisena sosiaaliasiamiehenä ja kohtalaisen suuren (n. 50 alaista) alueen johtajana aika ei tahdo millään riittää.”

”Oman toiminnan kehittäminen, suunnitteleminen ja esim. paperitöiden tekeminen ongelmallista, koska sosiaaliasiamiestehtäville ei ole varattu erillistä aikaa, vaan kaikki on tehtävä varsinaisen työn ohessa. Lisäksi kaksi toimipistettä, jolloin papereita pitää kuljettaa mukana tai ne ovat aina väärässä paikassa.”

Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet toivat voimakkaasti esille vaikeutensa vastata sosiaaliasiamiestehtävän osaamisvaatimuksiin.

”(Tehtävä)alue on hyvin laaja ja en tunne lainsäädäntöä tarpeeksi. Asiakkaat kysyvät myös hyvin yksityiskohtaisia asioita ja niihin kaikkiin ei millään pysty vastaamaan varsinkin kun on sivutoimena.”

”Itse koen tietomääräni rajalliseksi, sillä perustehtäväni hoitaminen kahden kunnan alueella vie kaiken työaikani, enkä ehdi/jaksa perehtyä enää muihin alueisiin siinä laajuudessa, mitä sosiaaliasiamiehenä pitäisi. Sosiaaliasiamiestehtävien hyvä hoitaminen vaatisi huomattavasti enemmän resursseja kuin mitä omalla kohdallani toteutuu.”

Päätoimiselta sosiaaliasiamieheltä voidaan edellyttää sivutoimista sosiaaliasiamiestä enemmän ammattitaitoa ja sen kehittämistä. Päätoimisella sosiaaliasiamiehellä on siihen myös paremmat mahdollisuudet, kun asiakasyhteydenottoja on riittävästi, jolloin sosiaaliasiamiehen kokemus erityyppisistä tehtävistä karttuu. Sivutoimisuus aiheutti ongelmia myös täydennyskoulutuksen valintaan:

”Koulutusmäärärahat eivät välttämättä riitä sekä oman erityisalan koulutuksiin ja sosiaaliasiamieskoulutuksiin, jälleen tulee vastaan valinnan kysymys, kumpaan voi osallistua, kumpaa tarvitsen päivittäin enemmän?”

Eri tutkimuksissa¹¹, mutta myös tässä kyselyssä sivutoimisuus aiheutti rooliristiriitaa erilaisien tehtävien (kuten sosiaaliasiamies, sosiaalityöntekijä, edunvalvoja) johdosta. Asiakkaan ottaessa yhteyttä ei sosiaaliasiamies aina tiennyt, missä roolissa asiakkaan kysymyksiin pitäisi vastata.

”Asiakastyötä tekevänä koen sosiaaliasiamiehen roolin hyvin ristiriitaisena. Pyrkimykseni on saada sosiaaliasiamiehen tehtävät siirretyksi jollekin toiselle, jonka työroolit ja eri työryhmissä edustajana toimiminen eivät luo ristiriitaa sosiaaliasiamiestyölle.”

Myös lääninhallitukset ovat todenneet, että sosiaaliasiamiehen toimintaedellytykset ovat hyvin erilaiset riippuen siitä, onko sosiaaliasiamies kokopäiväinen vai toimiiko hän sosiaaliasiamiehenä päätoimen ohella – varsinkin jos hän vielä on kelpoisuuslakiin nähden epäpätevä.

¹¹ Dogan 2006, 40 - 41.

Sosiaaliasiamiesten toiminta-alueet ja yhteydenottojen määrät

Lähes 60 % sosiaaliasiamiehistä hoiti yhdestä kahteen kuntaa. Lähes neljä viidestä sosiaaliasiamiehestä toimi alle viiden kunnan toimialueella ja vain viidennes hoiti kuutta tai useampaa kuntaa. Sosiaaliasiamieskuntien väestöpohja vaihteli alle 5 000 asukkaan kunnista yli 500 000 asukkaan Helsinkiin. Alle 10 000 asukkaan väestöpohjalla sosiaaliasiamies oli todennäköisimmin vain yhden kunnan alueella, ja vastaavasti väestöpohjan noustessa yli 70 000 asukkaan sosiaaliasiamiehen toimialue muodostui todennäköisimmin useista kunnista.

Alle 10 000 asukkaan väestöpohjalla sosiaaliasiamies joutui suurempia väestöpohjia selvästi useammin hoitamaan sosiaaliasiamiestehtäviä sivutoimisesti. Yli 150 000 asukkaan väestöpohjalla päätoimisia sosiaaliasiamiehiä oli noin 41 prosenttia. Päätoimisilla sosiaaliasiamiehillä oli tavallisimmin kuudesta yhdeksään kuntaa hoidettavanaan, mutta heistäkin lähes kolmannes (27,3 %) hoiti pelkästään yhtä kuntaa. Kuitenkin resurssien riittämättömyys voi näkyä siten, että erittäin suurilla väestöpohjilla (esimerkiksi Helsinki) on vain puolitoista sosiaaliasiamiestä.

Sosiaaliasiamiehiltä tiedusteltiin, minkä verran heille oli tullut yhteydenottoja vuonna 2004. Sosiaaliasiamiehistä seitsemän prosenttia vastasi, ettei yhteydenottoja ollut kyseisenä vuonna ollenkaan. Yhteydenottojen määrät vaihtelivat 0 – 1 680 yhteydenottoon/sosiaaliasiamies/vuosi. Vuonna 2004 sosiaaliasiamiehet ilmoittivat saaneensa yhteydenottoja asiakkailta ja kunnan henkilöstöltä yhteensä noin 17 452 kpl. Pelkästään Etelä-Suomen läänissä yhteydenotot sosiaaliasiamiehiin lisääntyivät 6 400 yhteydenotosta lähes 7 000 yhteydenottoon¹² vuodesta 2003 vuoteen 2004.

Taulukko 2: Sosiaaliasiamiehille tulleet yhteydenotot vuonna 2004

| Yhteydenottojen määrät vuonna 2004 / kpl | Osuus sosiaaliasiamiehistä % |
|---|-------------------------------------|
| Ei yhteydenottoja | 7,0 |
| 1 – 9 | 28,7 |
| 10 – 49 | 20,9 |
| 50 – 99 | 11,6 |
| 100 – 399 | 14,7 |
| 400 – 699 | 7,8 |
| yli 700 | 4,7 |
| Ei tietoa | 4,7 |

Sosiaaliasiamiestoiminnasta saadun kokemuksen perusteella keskimäärin 100 000 asukkaan väestöpohjalla sosiaaliasiamies työllistyy asiakaslain mukaisten tehtävien hoitamisesta koko-aikaisesti niin, että hänen yhteydenottomääränsä vaihtelevat noin 400 – 700 yhteydenottoon vuosittain.

¹² Etelä-Suomen lääninhallituksen tiedotteita 2.12.2005.

Sosiaaliasiamiehet korostivat riittävän suuren asukaspohjan merkitystä sosiaalihuollon palvelujen kehittämismahdollisuuksien parantamiseksi, mutta myös jotta kokoaikainen sosiaaliasiamies työllistyy:

”Sosiaaliasiamiehellä pitäisi olla riittävän suuri toimialue, muuten ei pysty kehittämään toimintaa. Oman työn ohella sosiaaliasiamiestoiminta näin pienessä mittakaavassa on lähinnä puoskarointia.”

”Resursoitava riittävästi aikaa, nyt vain toisen käden haitaisena hoidettua työtä, joka ei palvele lain henkeä. Valtakunnalliset suositukset suhteessa asukasmäärä/asiamies kohden.”

”Velvoitteet järjestää päätoimisena yhdistettynä kohtuulliseksi katsottavaan alueeseen (asukasmäärä), sekä toiminnan kuuluminen osaksi kunnan sosiaalitoimen kehittämisjärjestelmää samalla kun riippumaton asema on myös määritelty selvästi.”

3.2 Sosiaaliasiamiehen tehtävät kunnissa

Sosiaaliasiamiehen tehtävät on asiakaslain 24 pykälässä määritelty seuraavasti: Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on

- neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun muistutuksen teossa;
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaaliasiamiehen tehtävät jakautuvat välittömään asiakastyöhön ja tiedottamis- ja vaikuttamistyöhön. Tiedottamis- ja vaikuttamistyö kohdistuu yhtäältä yksittäisiin kuntalaisiin, kuntien viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin ja toisaalta valtionhallintoon päin esimerkiksi lainsäädännön kehittämistarpeiden muodossa. Asiakaslain mukainen vaikuttamistyö tähtää sosiaalihuollon asiakkaiden aseman kohentumiseen.

3.2.1 Sosiaaliasiamiehen asiakastyö

Neuvonta ja ohjaus

Sosiaaliasiamiesjärjestelmän tavoitteena on antaa sosiaalihuollon asiakkaille neuvontaa ja ohjausta sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista ja tällä tavoin edistää asiakkaiden oikeusturvaa. Neuvonta on keskeisiltä osiltaan oikeudellisesti painottunutta. Sosiaaliasiamies voi ohjata asiakasta toimimaan tietyllä tavalla (esimerkiksi kehottaa tätä jättämään muistutuksen tai kääntymään oikeusaputoimiston puoleen) tai esittää arvion jonkin toimintavaihtoehdon hyödyistä tai haitoista. Hyvin tavallista on, että sosiaaliasiamies joutuu ottamaan kantaa jonkin menettelyn tai toimintalinjauksen lainmukaisuuteen. Neuvontaa ja

ohjausta annetaan valtaosiltaan puhelimessa, mikä mahdollistaa yhteydenotot myös sosiaaliamiehen fyysisen sijaintikunnan ulkopuolelta kohtuullisen joustavasti. Tarvittaessa asiakkaalla on oltava mahdollisuus myös henkilökohtaiseen tapaamiseen.

Sosiaaliamies joutuu usein tekemään laajaakin selvittelytyötä ennen kuin hän voi neuvoa ja ohjata asiakkaitaan. Varsin tavallista on, että sosiaaliamies on yhteydessä lääninhallitukseen, sosiaali- ja terveysministeriöön, oikeusministeriöön ja oikeusamiehen tai tietosuojavaltuutetun toimistoon ennen kuin hän kykenee ohjaamaan asiakasta käyttämään oikeuksiaan täysimääräisesti. Sosiaaliamies voi lisäksi toimia neuvottelijana asiakkaan ja työntekijän välillä sekä toimia konkreettisesti sovittelijana työntekijän ja asiakkaan välisissä ristiriitatilanteissa.

Sosiaalihuollon neuvonta, ohjaus ja tiedottaminen eivät ole yksin sosiaaliamiehen tehtäviä; ensisijaisesti se on kuntien sosiaalihuollon vastuulla. Sosiaaliamiehen työllä ei ole tarkoitus myöskään korvata kunnan sosiaalihuollon työvoimavajeita. Esimerkiksi sosiaaliamiehet ovat joutuneet usein tekemään sosiaalityöntekijän työtä asiakkaan asian eteenpäin saamiseksi ja tällä tavoin paikkaamaan kuntien riittämättömiä työntekijäresursseja.

Kuulemisissa kävi ilmi, että sosiaaliamiestoiminta on osittain helpottanut myös lääninhallitusten tehtäviä erityisesti sosiaalihuollon yleisneuvonnan osalta. Perinteisesti lääninhallituksille tulleita kysymyksiä ohjautuu nyt sosiaaliamiehille samalla, kun sosiaalihuollon asiakkaiden tietoisuus omista oikeuksistaan on lisääntynyt. Toisaalta lääninhallitukset ja sosiaaliamiehet tekevät päällekkäistä työtä niiden asiakkaiden kohdalla, joilla on tarvetta ottaa yhteyttä hyvin moniin tahoihin.

Avustaminen muistutuksen teossa

Asiakaslain 23 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä saamastaan kohtelusta muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Kunnan – esimerkiksi sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen – tulisi nimetä ne sosiaalihuollon johtavat viranhaltijat ja toimintayksikön vastuuhenkilöt, joille muistutus voidaan tehdä ja joilla on oikeus käsitellä muistutus.

Muistutuksen käsittelyssä on soveltuvin osin noudatettava hallintolain säännöksiä. Laissa ei ole määritelty muistutuksen käsittelylle määräaikaa. Eduskunnan oikeusamiehen ratkaisun myötä käytännöksi on muodostunut, että kohtuullisena aikana muistutuksen käsittelylle voidaan pitää enintään kuukauden käsittelyaikaa. Asiakslain tarkoituksena on, että asiakas voi sosiaaliamiehen ja muistutusmenettelyn avulla saada yksittäiseen asiaan nopean korjauksen. Sosiaaliamiehen tulee tarvittaessa avustaa asiakasta muistutuksen teossa. Muistutuksen voi tehdä myös sähköpostilla, koska laissa muistutukselle ei ole asetettu muotovaatimuksia.

Muistutusjärjestelmällä on haluttu kiinnittää huomiota sosiaalihuollon laatuun sekä asiakkaan kohteluun sosiaalihuollossa. Muistutuksen tulisi kohdistua lähinnä sosiaalihuollon toteuttamista koskevaan tosiasialliseen toimintaan – asiakkaan kohteluun¹³. Kohtelu voi tarkoittaa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa asiakkaan kohtaamista, mutta kohteluna voidaan pitää myös

¹³ STM Oppaita 2001, 82-83.

sitä, kuinka kauan asiakkaan asian käsittely kestää viranomaisessa. Tavoitteena on, että muistutus olisi asiakkaille mahdollisimman helppo ja yksinkertainen palautteen antamisen muoto. Toisaalta sen tulisi olla kunnille tärkeä informaatiolähde sosiaalihuollon kipupisteistä.

Etelä-Suomen läänissä tehtiin vuonna 2003 noin 150 ja vuonna 2004 noin 170 muistutusta¹⁴. Määrää voidaan pitää varsin vähäisenä, vaikka muistutusten määrässä onkin tapahtunut hienoista lisäystä. Sosiaaliasiamiesten selvityksistä käy ilmi, että osa asiakkaista kokee muistutuksen tekemisen vaikeaksi, ja osa myös pelkää muistutuksen aiheuttamia seurauksia itselleen tai saamilleen palveluille.

Muistutusten käsittelyssä on ilmennyt ongelmia, sillä muistutusta ei aina merkitä asianmukaisesti saapuneeksi kuntaan, jolloin asiakkaalla ei ole mahdollisuutta seurata asiansa käsittelyn etenemistä. Toisinaan kunnissa on ollut epäselvää, kenen tulisi vastata muistutukseen. Muistutuksia onkin ohjattu muun muassa sen henkilön käsiteltäväksi, joka on muistutuksen kohteena. Tarkoituksena on, että muistutuksen käsittelee toiminnasta vastaava henkilö tai johtava viranhaltija. Mikäli muistutus on tehty johtavasta viranhaltijasta, muistutuksen käsittelee sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Myös täysin yksityisesti järjestetystä sosiaalihuollosta muistutus tehdään kunnan sosiaalihuollon viranomaiselle. Muistutusvastauksia ei tulisi liittää asiakkaan asiakirjoihin, vaan ne tulisi arkistoida yhteiseen, vain muistutuksille varattuun paikkaan.

Kaikki sosiaaliasiamiehet eivät saa tietoa tehdyistä muistutuksista tai siitä, mihin toimenpiteisiin muistutukset kunnassa ovat johtaneet. Muistutusjärjestelmä ei toistaiseksi olekaan täysin vastannut siihen kohdistettuihin odotuksiin, vaan vaatii kehittämistä.

3.2.2 Sosiaaliasiamiehen toiminta sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämiseksi

Tiedottaminen asiakkaan oikeuksista

Sosiaaliasiamiehen tehtäväksi on asiakaslaissa määritelty tiedottaminen asiakkaan oikeuksista. Tiedottamisen avulla sosiaaliasiamies pystyy tekemään erittäin tärkeää ja moniulotteista vaikuttamistyötä. Tiedottamistyössä pitäisi olla aktiivinen niin, etteivät asiakkaan oikeudet jää tiedon puutteen vuoksi riittämättömiksi.¹⁵ Tiedottaminen tulisi nähdä ennalta ehkäisevänä siten, että sekä asiakkaat että toisaalta viranomaiset tuntevat asiakaslain säädökset siten, että mahdollisten ongelmien syntyä voidaan ennaltaehkäistä. Tiedottaminen jakaantuu yhtäältä asiakkaiden asemaa ja oikeuksia koskevaan tiedottamiseen ja toisaalta sosiaaliasiamiespalveluista tiedottamiseen.

Kyselystä ilmeni, että mitä enemmän sosiaaliasiamiehellä oli ilmoitettuja yhteydenottoja, sitä enemmän oli sosiaaliasiamiestoimintaan liittyvää tiedottamista. Toisaalta mitä suurempi oli sosiaaliasiamiehen väestöpohja, sitä laajempaa tiedottaminen myös oli. Sama näkyi sosiaaliasiamiestoimintaan käytetyn ajan vaikutuksessa – mitä enemmän asiamiestehtäviä hoitava käytti aikaa sosiaaliasiamiestehtäviin kokonaistyöajastaan, sitä laajempaa tiedottaminen oli.

¹⁴ Etelä-Suomen lääninhallituksen tiedotteita 2.12.2005.

¹⁵ STM Oppaita 2001, 85.

Sosiaaliasiamiehet mainitsivat tiedottamisen muotoina muun muassa esitteet, julisteet, lehti-ilmoitukset, tiedotustilaisuudet eri asiakas- ja henkilöstöryhmille, internet-sivujen käytön ja selvityksen valmistumisen yhteydessä toteutetut tiedotusvälineille (lehdet, radio, tv) suunnatut tiedotustilaisuudet. Tiedottamisen määrissä oli suuria vaihteluita ja osalla sosiaaliasiamiehistä muun muassa tiedottamistoimintaan varatut määrärahat olivat niin alhaiset, että tiedottamistoiminta käytännössä on hyvin suppeaa tai sitä ei ollut ollenkaan.

Lääninhallitukset toivat esille huolensa sosiaaliasiamiespalveluista tiedottamisen riittävydestä. Sellaisia kuntia, joista ei löydy mitään tietoa sosiaaliasiamiehestä, on paljon. Sosiaaliasiamiespalveluista tiedottamiseen vaikuttivat sekä käytettävissä oleva aika että sosiaaliasiamiehen osaaminen ja käsitys tiedottamisen roolista asiamiehen työkentässä.

”Kuten varmaan jo tuttua onkin, oman työn ohella toimiessa esim. tiedottaminen jää olemattomaksi.”

”Tiedottamista voisi lisätä entisestään. Sam-toiminta on kuitenkin suhteellisen uutta toimintaa, eikä varmasti ole kaikkien asiakkaiden tiedossa.”

Seuranta ja selvityksen laatiminen

Sosiaaliasiamies laatii vuosittain kunnanhallitukselle selvityksen, jossa hän voi yleisellä tasolla puuttua niihin ongelmiin ja epäkohtiin, joita hän on työssään havainnut. Selvityksessä sosiaaliasiamies voi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, miten kunta on varannut tai suunnannut määrärahoja, järjestänyt sosiaalipalvelujaan ja kiinnittänyt huomiota niiden laadun kehittämiseen ja edistämiseen. Selvitys tulisi antaa siten, että sosiaalitoimesta vastaavalla toimielimellä olisi mahdollisuus arvioida niitä tarpeita, joita selvitys mahdollisesti antaa talousarvioehdotuksen sisältöön ja sen muuttamiseen.¹⁶

Laista tai sen esitöistä ei löydy tukea selvityksen laadintaan tämän enempää. Tämän vuoksi selvitykset ovatkin sekä rakenteeltaan että sisällöltään hyvin erilaisia. Sosiaaliasiamiesten selvityksiin liittyvät ongelmat kytkeytyvät lääninhallitusten käsitysten mukaan ennen muuta siihen, että selvitykset eivät ole keskenään yhteismitallisia. Selvitys voi käytännössä olla muuttaman rivin mittainen ”ilmoitus” siitä, ettei sosiaaliasiamiehellä ole ollut vuoden aikana yhtään yhteydenottoa ja siitä vedetty johtopäätös, ettei sosiaalihuollossa ole ongelmia. Osa selvityksistä on pitkiä, jopa useita kymmeniä sivuja laajoja perinpohjaisia esityksiä, joissa asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumista arvioidaan myös erilaisten valtakunnallisten selvitysten ja tilastojen valossa.

Selvitys tulee asiakaslain 24 §:n 5 kohdan mukaan antaa kunnanhallitukselle. Yleensä selvitys annetaan tarkasteluvuotta seuraavan vuoden helmi- tai maaliskuussa. Jo alkuvaiheen arvioinnissa kävi ilmi, että useissa kunnissa selvitys menee ensin sosiaali- tai perusturvalautakunnan käsittelyyn ja vasta sen jälkeen kunnanhallitukselle¹⁷. Osa sosiaaliasiamiehistä lähettää selvityksen tiedoksi sosiaali- tai perusturvalautakunnan lisäksi tarkastuslautakunnalle sekä kunnan sosiaalijohtolle ja työntekijöille. Osa sosiaaliasiamiehistä lähettää selvityksen myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön.

¹⁶ STM oppaita 2001, 85.

¹⁷ Haverinen ym. 2003, 43-46.

Kuulemistilaisuudessaan lääninhallitukset toivat esille, että selvityksissä toisinaan korostuvat liiaksi yhteydenottojen määrät, kun pitäisi enemmän pohtia sitä, mistä yhteydenotot kertovat. Tällainen lähtökohta vaatii asiakaskontaktien lisäksi vaikuttamista ja liikkumista toimialueella. Lääninhallitukset korostivatkin, että sosiaaliasiamiehen tulisi selvityksissä – tietyin rajoituksin – tehdä sosiaalisia ongelmia näkyväksi.

Sosiaaliasiamiehen selvityksen kunnissa aiheuttamista toimenpiteistä ei ole ollut mahdollista saada realistista kuvaa, koska kuntien tavassa käsitellä selvityksiä on ollut parantamisen varaa. Sosiaaliasiamiehen selvitys ei välttämättä tule missään vaiheessa kunnassa lainkaan käsitellyksi, jos se sekä kunnanhallituksessa että sosiaalilautakunnassa vain ”merkitään tiedoksi”. Kerran vuodessa annettava selvitys ei lääninhallitusten käsitysten mukaan saisi olla ensimmäinen kerta, jolloin epäkohta tuodaan esille, vaan tarvetta palautekeskusteluun on pitkin vuotta.

Jo Stakesin arviointiraportissa tuotiin esille huoli selvityksen vaikuttavuudesta: jotta sosiaaliasiamiehen selvityksellä olisi merkitystä ja jotta se vaikuttaisi asiakkaiden asemaan, palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi olisi tärkeää, että sosiaaliasiamiesten selvityksissä esiin nostetut asiat otettaisiin huomioon talousarvion laadinnassa. Yhteneväiset ohjeet selvityksen laadintaan ja palvelujärjestelmien toimivuudesta kertovan tiedon raportointiin voisivat arviointiraportin mukaan edistää yhteneväisen ja vertailukelpoisen tiedon kokoamisessa, jota voitaisiin käyttää paikallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän kehittämiseen.¹⁸

Lääninhallitukset toivat myös esille, että selvityksen vaikuttavuuteen vaikuttaa vahvasti myös sosiaaliasiamiehen ammattitaito.

Myös sosiaaliasiamiehet itse kokivat selvityksen vaikuttavuuden ongelmaksi. Eräs sosiaaliasiamies myös toivoi, ettei selvitystä tarvitsisi laatia joka vuosi muun muassa sen vuoksi, että samat ilmiöt toistuvat vuosittain.

”Toimintakertomuksen asemaa ja huomioon ottamista kunnissa tulee tehostaa, lainsäädäntö apuun? Nykyisin on ongelmana, kun toimintakertomus saatetaan useimmiten pelkästään tiedoksi kunnanhallitukselle, ei siis velvoita kuntaa ryhtymään asiamiehen suosittelujen puutteiden korjaamiseen ja asiakkaiden oikeuksien parantamiseen.”

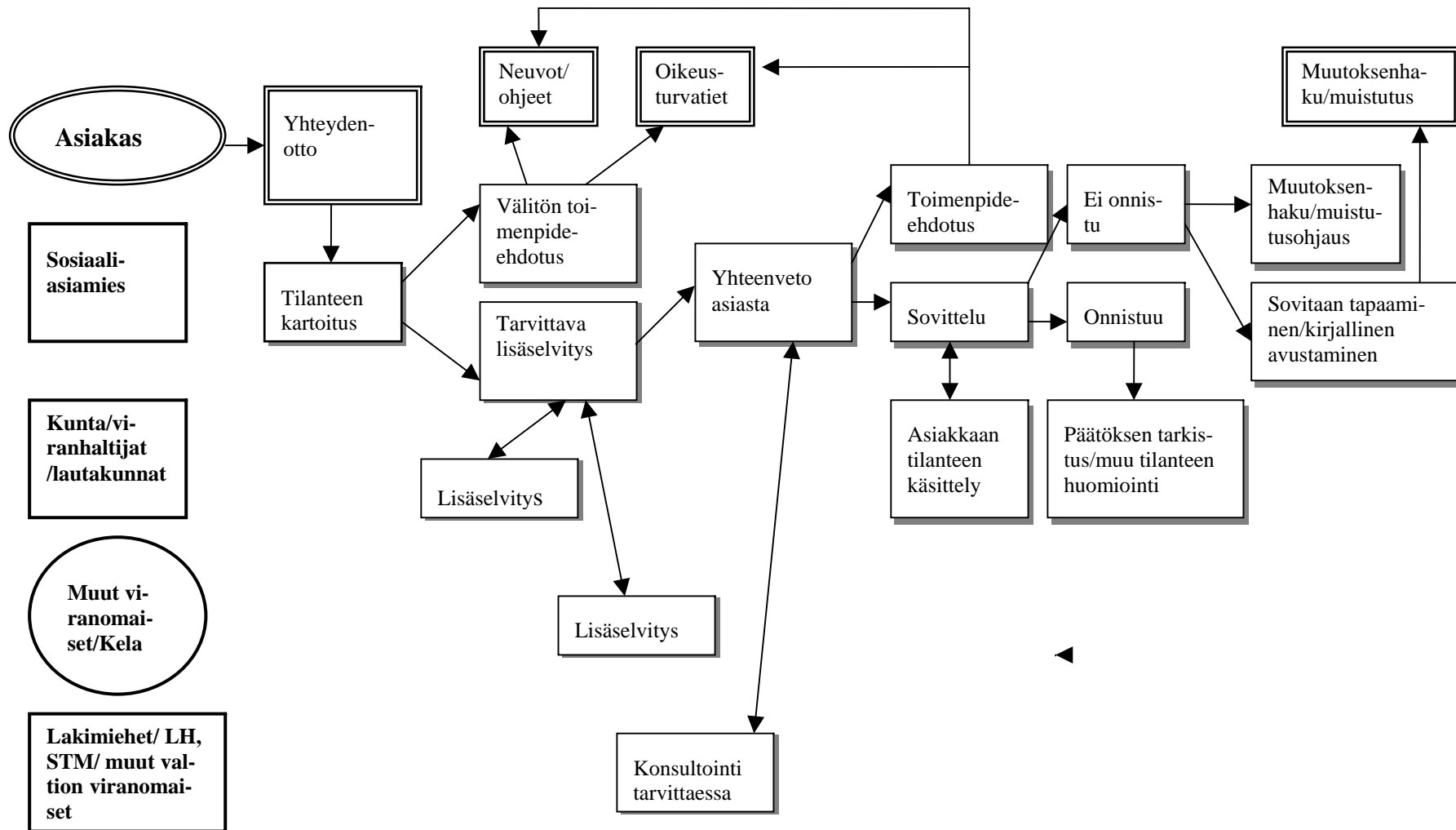
”Vaikutusmahdollisuuksien (esim. menettelytavat kunnanhallituksille annettavaa selvitystä käsiteltäessä) laintasoista määrittelyä syytä harkita.”

Sosiaaliasiamiehen työ käynnistyy yleensä sosiaalihuollon asiakkaan itsensä aloitteesta. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin yksittäisessä asiakastilanteessa sisältyy asiakkaan oikeudellisen neuvonnan lisäksi ja ohella yhteistyötä kunnan viranhaltijoiden ja valtionhallinnon viranomaisten kanssa. Käytännössä sosiaaliasiamiehen täytyy tehtävissään koko ajan arvioida, mitä asiakkaan yhteydenotto sosiaalihuollon palveluista ja rakenteista kertoo. Arviointia täytyy tehdä, jotta sosiaaliasiamies pystyisi kertyvän palautetiedon varassa laatimaan vuosittaisen selvityksensä, mutta myös kyetäkseen vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan.

¹⁸ Haverinen ym., 2003, 46.

Sosiaaliasiamiehen työstä asiakastyö muodostaa valtaosan. Alla olevassa kaaviossa (kaavio 1) kuvataan sosiaaliasiamiehen asiakastyöskentelyä käytännössä. Eri toiminnot voivat toistua useasti ennen kuin asiakas on saanut tarvitsemansa avun.

Kaavio 1: SOSIAALIASIAMIEHEN VÄLITÖN ASIAKASTYÖ



Sosiaaliasiamiehen vaikuttamistyö

Asiakaslain 24 §:n 4 kohdan mukaisia sosiaaliasiamiehen muita tehtäviä ei ole asiakaslaissa tai sen esitöissä täsmennetty. Sosiaaliasiamiehet ovatkin toteuttaneet tätä tehtävää vaihtelevasti. Muiden tehtävien toteuttamiseen vaikuttavat muun muassa sosiaaliasiameisten käytettävissä olevat resurssit ja työaika sekä työntekijän henkilökohtainen ammatillinen tausta.

Doganin tutkimuksessa¹⁹ vaikuttamistyö ymmärrettiin monitasoisena ja erilaisia painotuksia saavana työnä, johon liittyi yhteydenottamista kuntien viranhaltijoihin, mutta myös esimerkiksi yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista, kehittämistyötä, asennemuokkausta ja lautakuntien ohjeistuksiin vaikuttamista.

Sosiaaliasiamiehen työ ei koostu pelkästään asiakasasioista ja selvityksen laadinnasta, vaan se koostuu myös kunnan sosiaalihuollon omien linjausten ja kehittämistyön seuraamisesta, lainsäädännön ja poliittisen päätöksenteon seuraamisesta ja siihen vaikuttamisesta sekä laajalajaisesta sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia koskevan tiedon hankinnasta ja eteenpäin välittämisestä.

Yhteistyö kunnan sosiaalihuollon viranhaltijoiden, johdon ja luottamushenkilöiden kanssa on sosiaaliasiamiehen tehtävistä eräs keskeisimmistä. Selvitys tulee antaa kunnanhallitukselle, mutta sosiaaliasiamiehen tulee tehdä yhteistyötä kunnan sosiaalihuollosta vastaavan lautakunnan ohella myös tarkastuslautakunnan kanssa. Sosiaaliasiamiehen mahdollisuudet vaikuttaa sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan ilman luottamuksellista kuntayhteistyötä ovat hyvin rajalliset, koska sosiaaliasiamiehellä ei ole laissa asiakasasioissa annettua päätösvaltaa.

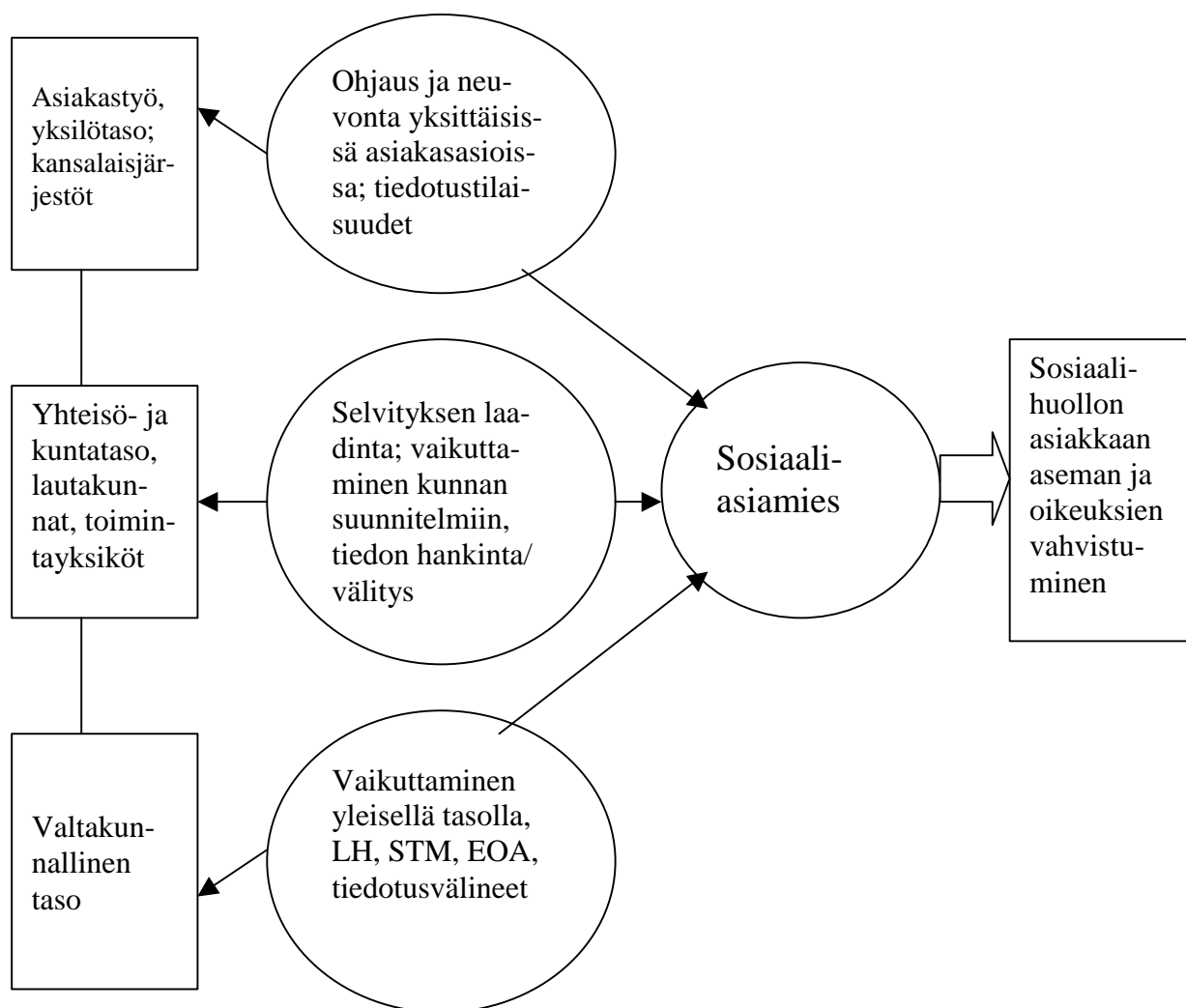
Koska sosiaaliasiamiehet saavat jatkuvaa palautetta kuntien sosiaalihuollon palveluiden toimivuudesta sekä asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumisesta, tiedottamis- ja vaikuttamistyöhön sisältyy aktiivinen yhteistyö myös valtionhallinnon, kuten lääninhallitusten ja ministeriöiden, toimielinten kanssa. Tämä voi toteutua erilaisten yhteisten työkokousten tms. muodossa. Sosiaaliasiameistoiminnan vaikuttavuutta edistää myös se, että Sosiaaliasiamiehet ry:lle on varattu mahdollisuus antaa lausuntonsa merkittävimpiin asiakkaiden asemaan vaikuttaviin lainsäädäntöhankkeisiin.

Muuna sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin vaikuttavana työnä voidaan lisäksi mainita sosiaaliasiameisten yhteistyö sekä paikallisten että valtakunnallisten järjestöjen ja yhdistysten kanssa. Tiedottamis- ja vaikuttamistyö käsittää myös lehtiartikkelien kirjoittamisen, kannanottojen ja haastattelujen antamisen sekä muun julkisen esiintymisen tiedotusvälineissä. Lisäksi sosiaaliasiamiehet tiedottavat asiakkaiden asemasta ja oikeuksista sekä julkisissa että yksityisissä sosiaalialan palveluyksiköissä ja työyhteisöissä.

Sosiaaliasiamiehen eritasoista vaikuttamistyötä on kuvattu seuraavassa kaaviossa 2. Sosiaaliasiamies toimii yksittäisissä asiakasasioissa, mutta tiedottamis- ja vaikuttamistyö edellyttää jatkuvaa yhteistyötä kunnan ja valtionhallinnon toimijoiden kanssa.

¹⁹ Dogan (2006). Sosiaaliasiamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien puolustajina. Turun yliopisto, s. 70.

Kaavio 2: SOSIAALIASIAMIEHEN TIEDOTTAMIS- JA VAIKUTTAMISTOIMINTA



Sosiaaliasiamiestoiminnan vaikuttavuudessa olennainen tekijä on se, kuinka sosiaaliasiamiehen palaute otetaan vastaan. Monet sosiaaliasiamiehet kokevat, ettei heitä kuunnella eikä heillä ole riittävästi vaikutusmahdollisuuksia. Sosiaaliasiamiesten käsityksen mukaan kuntien on vaikea vastaanottaa sosiaaliasiamiesjärjestelmän kautta tulevaa informaatiota:

”Joidenkin kuntien kanssa on luottamus, jotkut kunnat suhtautuvat epäluuloisemmin eivätkä halua asioihin puututtavan.”

Lääninhallitukset toivat esille, että sosiaaliasiamiehen mahdollisuudet osallistua sosiaalipoliittiseen keskusteluun ja sosiaalialan työn kehittämiseen riippuvat myös sosiaaliasiamiespalvelujen järjestämistavoista ja rahoitustaustasta. Sosiaaliasiamiespalvelun rahoitus tulisi turvata siten, että sosiaaliasiamiehen riippumattomuus ja palautetiedon hyödyntäminen mahdollistuisivat. Riittävän laaja väestöpohja lisää asiakasyhteydenottoja ja tuottaa muuttamaa vuosittaista asiakastilannetta laajemmin tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumisesta, mikä lisää kertyneen tiedon käytettävyyttä sosiaalihuollon kehittämisessä. Jos sosi-

aaliasiamiehen toimialue on liian pieni ja tiedon kertyminen asiakkailta vähäistä, kehittämis-kohteita on vaikea havaita ja palautetiedon pohjalta päätelmien tekeminen vaikeutuu.

Sosiaaliasiamiehen tehtävät – tiedottaminen, neuvonta ja sovittelu sekä yleinen asiakkaan asemaan vaikuttaminen – kaipaavat Stakesin arviointitutkimuksen mukaan selkiyttämistä ja oikeaa tulkintaa sosiaalitoimen ja toisaalta koko kunnan tehtävien kannalta²⁰. Tätä mieltä oli tiin myös ajankohtaiskyselyyn vastanneiden sosiaaliasiamiesten keskuudessa:

”Sosiaaliasiamiestehtävät asiakaslaissa väljät ja siksi tehtäviä/velvollisuuksia ja toimivaltaa voisi lainsäädännöllä täsmentää.”

3.3 Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistavat ja kustannukset

Ajankohtaiskysely 2005 toi esille sosiaaliasiamiestoiminnan moninaiset järjestämistavat. Sosiaaliasiamiespalveluja järjestetään kunnan omana toimintana, kuntien välisin sopimuksin tai kuntien toisilleen tuottamana ostopalveluna sekä kokonaan kunnan ulkopuolisen organisaation toimesta. Ostopalveluna sosiaaliasiamiespalveluja tuottavia tahoja olivat muun muassa erilaiset yhdistyspohjaiset toimijat, kuntayhtymät (terveydenhuollon kuntayhtymät, sairaalat, sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit), osaamiskeskukset sekä kokonaan yksityiset toimijat, joista osa oli osuuskuntia, osa säätiöitä ja osa omalla toiminimellä toimivia ammatinharjoittajia.

Taulukko 3: Sosiaaliasiamiespalvelun järjestämistavat

| Sosiaaliasiamiestoiminta on järjestetty | Osuus sosiaaliasiamiehistä % |
|---|---------------------------------|
| Kunnan omana toimintana | 39,4 |
| Kuntien keskinäisin sopimuksin | 25,0 |
| Ostopalveluna kuntayhtymältä | 10,6 |
| Ostopalveluna kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta | 9,1 |
| Muulla tavoin | 15,9 |

3.3.1 Kunnan tai kuntayhtymän järjestämä sosiaaliasiamiestoiminta

Kunnan omana toimintana sosiaaliasiamiespalvelut tuotetaan noin 40-prosenttisesti. Tällöin ne tuotetaan suurimmaksi osaksi yhden kunnan alueella väestöpohjan ollessa alle 10 000 asukasta. Pienissä kunnissa sosiaaliasiamiehellä on muita useammin muita tehtäviä sosiaaliasiamiestehtävien lisäksi, mikä johti sosiaaliasiamiestoimintaan käytetyn ajan vähäisyyteen. Kun-

²⁰ Haverinen ym., 2003, 79.

nan omana toimintana järjestettynä sosiaaliasiamiestoimintaa hoitaa useammin kelpoisuuslakiin nähden epäpätevä (63,5 %) kuin pätevä henkilö (36,5 %).

Kunnat myös ostivat toisiltaan sosiaaliasiamiespalveluja. Tällöin isäntäkunta tuotti sosiaaliasiamiespalvelun itselleen, minkä lisäksi se myi palvelua yhdelle tai useammalle kunnille. Lisäksi kunnat ovat järjestäneet sosiaaliasiamiestoimintaa keskinäisin sopimuksin, joissa ns. isäntäkunta tuottaa palvelut, mutta sosiaaliasiamiespalvelun kustannukset jaetaan palvelun tuottamiseen osallistuvien kuntien kesken esimerkiksi asukaslukujen suhteessa. Sosiaaliasiamiespalveluja tuotettiin kuntien kesken myös keskinäisen vaihdon perusteella, jolloin osapuolille ei syntynyt lainkaan ylimääräisiä kustannuksia. Tällaisia kuntia oli muun muassa Pirkanmaalla ja Itä-Suomen läänissä. Kaikkiaan kunnan omana toimintana tai kuntien keskinäisin sopimuksin sosiaaliasiamiespalveluja tuotetaan lähes 64 %:sti.

Sosiaaliasiamiespalvelun tuottamiseen kunnan omana toimintana vaikuttaa kunnan koko enemmän kuin muissa sosiaaliasiamiespalvelun tuottamisorganisaatioissa. Kun kunta on riittävän suuri, sen on taloudellisesti järkevää ja mahdollista palkata kokopäiväinen sosiaaliasiamies. Tällöin kyetään yleensä turvaamaan sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta ammatillisesti korkeatasoinen palvelu, sosiaaliasiamiehen riippumattomuus sekä riittävän ajan varaaaminen kaikille asiakaslain mukaisille tehtäville. Sosiaaliasiamiehellä on myös hyvä mahdollisuus vaikuttaa kunnan omaan sosiaalihuollon palvelujen kehittämiseen.

Pienissä kunnissa sosiaaliasiamiespalvelut on yleensä järjestetty joko kunnan omana toimintana tai yhdessä toisten kuntien kanssa. Kunnan tuottaessa sosiaaliasiamiespalvelun itse on sosiaaliasiamiehen tehtävät usein yhdistetty johonkin muuhun tehtävään. Näissä tilanteissa sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja ammatillinen osaaminen saattavat kyselyvastauksien perusteella olla uhattuna.

Sosiaaliasiamiesten omat käsitykset kuntien roolista sosiaaliasiamiespalvelujen tuottajana vaihtelivat:

”Mielestäni on hyvä, että sosiaaliasiamies on eri kunnasta. Molemmat kunnat pieniä ja sijaitsevat 10 km:n etäisyydellä toisistaan. Myös toimintatavat ovat tutut, jolloin on helppoa neuvoa asiakasta hänen ongelmissaan ja tietää ne viranomaistahot, joihin tarpeen tullen on syytä ottaa yhteyttä.”

”Paras tapa hoitaa sosiaaliasiamiestoiminta näyttäisi olevan, että yksi sosiaaliasiamies hoitaisi useampia kuntia. Asioita ainakin oman kuntani alueella tulee siksi vähän, että se turhaan lisää kunnan kustannuksia ja byrokratiaa.”

”Kunnassa tulisi olla yksi kokopäiväinen sosiaaliasiamies, ehkä yhdistettynä potilasiasiamiestoimintaan. Toinen vaihtoehto voisi olla palvelujen myyminen jollekin toiselle kunnalle.”

Kuntayhtymät tuottavat sosiaaliasiamiespalveluja lähes 940 000 asukkaalle Suomessa. Suurin osa kyselyssä mukana olleista kuntayhtymistä oli terveydenhuollon kuntayhtymiä. Terveydenhuollon kuntayhtymissä sosiaaliasiamiestehtäviä hoidettiin sivutoimisesti päätehtävän ollessa esimerkiksi sosiaaliohjaajia, osastonhoitajia tms. Ajankohtaiskyselyssä sosiaaliasiamiehen sijoittumista terveydenhuollon toimintayksikköön arvioitiin seuraavasti:

”Mistään sairaanhoitopiirin organisaatiosta sosiaaliasiamiestä ei sosiaalihuollon asiakas osaa etsiä. On totta, että sosiaaliasiamies itsekin koetaan vieraaksi sairaalamaailmassa. Harmillista, mutta totta, että sosiaaliasiamies saa terveystieteiden organisaatiossa viimeksi potin koulutusmäärärahoista.”

Sosiaali- ja terveydenhuollon tieteellinen viitekehys, lainsäädäntö, ammatti- ja tehtäväraakenteet sekä toiminnan organisointi ovat keskenään erilaisia, mikä vaikuttaa tutkimuksissa²¹ esiin tuotuun kokemukseen siitä, että sosiaaliasiamiehen sijoittuminen terveydenhuollon toimintayksikköön koetaan vaikeaksi.

Maamme erityishuoltopiireistä neljä tuottaa sosiaaliasiamiespalveluja²². Asiamieskuntien lukumäärä vaihteli 14:sta 22:een ja väestöpohja oli noin 80 000 – 150 000 asukasta/sosiaaliasiamies²³. Joissakin kuntayhtymissä sosiaaliasiamiespalvelujen tuottaminen käynnistyi kuntien järjestämän tarjousmenettelyn kautta sekä joissakin kuntien ja kuntayhtymän kesken yhteisesti sopien. Kehitysvammahuollon erityishuoltopiireillä on alueillaan hyvin vakiintunut asema, sillä kehitysvammaisten erityishuoltolain (519/1977) mukaan jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin erityishuollon kuntayhtymään.

Kyselyn ja muun aineiston²⁴ perusteella erityishuoltopiirin vahvuudeksi sosiaaliasiamiehen sijoituspaikkana koettiin, että se on riittävän laaja organisaatio ja sillä on pitkäaikainen kokemus sosiaalihuollosta. Sosiaaliasiamiehellä on laajassa organisaatiossa mahdollisuus työyhteisön tukeen ja erityishuoltopiirillä on vakiintuneet yhteistyösuhteet jäsenkuntien kanssa. Sosiaaliasiamiehen asema koettiin riippumattomammaksi, koska hänen toimensa on sijoitettu kunnista erilleen, vaikka kunnat olisivatkin tuttuja. Ongelmallisiksi koettiin tilanteet, joissa erityishuoltopiirissä toimiva sosiaaliasiamies joutui tekemään kehitysvammahuollon sosiaalityötä sosiaaliasiamiestehtävien ohella. Ostopalveluorganisaationa palvelun jatkuvuus ei myöskään aina ole itsestään selvää. Kyselyssä eräs sosiaaliasiamies toi huolensa esiin seuraavasti:

”Vaikka oma toimintani on järjestetty kuntayhtymässä, joka mahdollistaa työn tekemisen mahdollisimman hyvin, ollaan silti veitsen terällä koko ajan. Joka vuosi on pieni epävarmuus, jatkuuko sopimus ja erityisesti palvelun hintaa tarkkaillaan.”

Lääninhallitukset olivat sitä mieltä, että sosiaaliasiamiestoiminta tulisi valtiollistaa tai ainakin rahoituksen tulisi tulla valtiolta. Sosiaaliasiamiestoiminnan rahoitusvastuun siirtäminen valtiolle tasapainottaisi kuntien eroavaisuuksia sosiaaliasiamiespalvelujen tuottamisessa ja edistäisi sosiaaliasiamiehen riippumattomuutta. Riittävän valtion rahoituksen puitteissa sosiaaliasiamiestoiminnan käytännön järjestäminen voitaisiin edelleen jättää eri vaihtoehtojen varaan. Valtion toimintana kyettäisiin todennäköisesti paremmin huolehtimaan myös sosiaaliasiamiesten täydennyskoulutuksesta ja työnohjauksesta. Lääninhallitusten näkökulmasta nykyisissä olosuhteissa on oleellista, että sosiaaliasiamiespalvelut tuotetaan laajana kuntayhteistyönä kokoaikaisen ja pätevän sosiaaliasiamiehen toimesta. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus ei kuitenkaan Suomen maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen voi olla kaikkialla sama.

Myös oikeusturva-asoiden neuvottelukunnan puheenjohtaja ja osa yksityisistä palveluntuottajista kannatti valtion roolin lisäämistä sosiaaliasiamiespalvelujen rahoituksessa ja osittain myös ohjauksessa. Täysin vastakkaisiakin käsityksiä oli – palvelu tulisi Kuntaliiton edustajan käsityksen mukaan jatkossakin säilyttää nimenomaan kuntien itsensä järjestämänä kunnan

²¹ Dogan 2006, 96-97.

²² Satakunnan erityishuoltopiiri Ulvilassa; Honkalampi-säätiö Liperissä vuoden 2005 loppuun – liittynyt sittemmin uuteen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymään; Vaalijalan kuntayhtymä Nenonpellossa, Pieksänmaalla sekä Varsinais-Suomen erityishuoltopiiri Paimiossa.

²³ Sittemmin kuntien lukumäärä ja väestöpohja ovat vähentyneet ollen vähimmillään 12 ja väestöpohja noin 70 000 asukasta.

²⁴ Dogan 2006, 97.

omien tavoitteiden ja mallien pohjalta hieman samaan tapaan kuin nykyisin potilasasiamiestoiminta.

3.3.2 Sosiaaliasiamiespalvelujen järjestäminen muulla tavoin

Kuntien ja kuntayhtymien ulkopuolella toimivat sosiaaliasiamiespalvelujen tuottajat voidaan jakaa kokonaan yksityisiin (esimerkiksi säätiöt, osuuskunnat, yrittäjät) ja kuntien omistamiin organisaatioihin (esimerkiksi osa sosiaalialan osaamiskeskuksista). Sosiaaliasiamiespalvelujen tuottaminen ostopalveluna perustuu kunnan tai kuntien ja palvelun tuottajan välillä tehtyyn ostopalvelusopimukseen.

Näillä ns. ulkopuolisilla sosiaaliasiamiespalvelun tuottajilla päätoimiala liittyi yleensä sosiaalihuoltoon – kuntoutukseen, lastensuojeluun tai sosiaalihuollon kehittämistoimintaan (osaamiskeskuksia). Toimijoilla oli entuudestaan tunnettu asema seudullaan, ja sosiaaliasiamiestoiminta käynnistyi niissä alueen kunnissa käytyjen neuvottelujen myötä. Keskusteluissa oli todettu, etteivät kunnan omat henkilöstö- tai taloudelliset resurssit riitä sosiaaliasiamiespalvelun tuottamiseksi. Lisäksi jollakin seudulla tavoitteena saattoi olla sosiaaliasiamiestoiminnan ammatillisuuden lisääminen ja sosiaaliasiamiespalvelujen organisointi laajemmalla pohjalta.

Työryhmä kuuli sosiaaliasiamiespalveluja tuottavista yksityisistä organisaatioista Taukokangas-säätiön ja Merikratos-osuuskunnan edustajia sekä toiminimellä toimivaa yksityistä palveluntuottajaa. Lisäksi työryhmä kuuli kaikkien kolmen sosiaaliasiamiespalveluja tuottavan sosiaalialan osaamiskeskuksen edustajia.

Yksityisten palveluntuottajien kuntamäärät ja osittain myös väestöpohjat olivat huomattavan suuria käsittäen jopa 25 eri kuntaa. Sosiaaliasiamiehen toimipaikasta oli sosiaaliasiamieskuntaan yleensä enimmillään noin 100 kilometriä, mutta sosiaaliasiamiehen toimipaikan ja asiamieskunnan välillä saattoi olla välimatkaa jopa yli 500 kilometriä.

Sosiaaliasiamiehen tehtävät ja vastuut, mahdolliset sivuvastaanotot ja sosiaaliasiamiehen tiedottamistyö oli määritelty hyvin eri tavoin yksityisten palveluntuottajien ja kuntien välisissä sopimuksissa. Eräs yksityinen palveluntuottaja sopi asiamieskuntien edustajien kanssa erikseen sosiaaliasiamiehen järjestämistä tiedottamistilaisuuksista, koska niistä myös laskutettiin kuntia erikseen. Käytännössä tiedottamistoiminta jäi vähäiseksi. Sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen määrät vaihtelivat myös selvästi ja varsin suurillakin väestöpohjilla yhteydenottomäärät saattoivat jäädä alhaisiksi verrattaessa niitä muilta vastaavankokoisilta alueilta tulleiden yhteydenottojen määriin.

Työryhmässä kuultavina olleiden yksityisten palveluntuottajien sosiaaliasiamiestoimintaan tulleiden yhteydenottojen määrät vaihtelivat vuosittain noin 100 – 494 yhteydenoton välillä väestöpohjien ollessa 70 000 – 141 000. Sosiaaliasiamiehet toimivat varsin usein sivutoimisina siten, että heidän tehtäviinsä saattoi kuulua myös konsultointi, työparina toimiminen tai sosiaalityöntekijän, sosiaaliohjaajan ja/tai potilasasiamiehen niin ikään ostopalveluna tuotetut tehtävät.

Sosiaalialan osaamiskeskuksissa sosiaaliasiamiestoiminta käynnistyi ensimmäisenä Pikassos Oy:ssä²⁵ kuntien aloitteesta vuonna 2003. Palvelun tuottaminen käynnistyi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön rahoittaman sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishankkeen kanssa. Myöhemmin sosiaaliasiamiespalveluja ryhdyttiin tuottamaan myös Koskessa²⁶ Keski-Suomessa ja Socomissa²⁷ Kymenlaaksossa.

Osaamiskeskuksissa toimivat sosiaaliasiamiehet ovat kaikki päätoimisia, ja palveltavia kuntia on 8 – 16. Väestöpohjat vaihtelivat 89 000:sta lähes 191 000 asukkaaseen. Osaamiskeskuksissa toimivien sosiaaliasiamiesten yhteydenottomäärät ovat olleet vuositasolla keskimäärin noin 400 – 600²⁸.

Kaikki osaamiskeskuksset ovat joutuneet arvioimaan, mikä on sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamisen kautta saatava lisäarvo osaamiskeskustoiminnalle. Kolmen sosiaaliasiamiespalveluja tuottavan osaamiskeskuksen tavoitteena on, että sosiaaliasiamies voisi olla sosiaalihuollon kehittämistyön tukena ja välittää tietoa sosiaalihuollon kipupisteistä sekä kuntiin että osaamiskeskuksen sisällä. Osaamiskeskuksset on organisoitu eri tavoin, mutta tavoitteena on, ettei kuntien lakisääteistä tehtävää hoideta osaamiskeskusten perusrahoituksella, mikä tarkoittaa, että sosiaaliasiamiespalvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset on katettava kuntien erillisillä maksuosuuksilla.

Kuulemisten perusteella osaamiskeskuksset mielletään riippumattomiksi ja hyviksi näköalapaikoiksi sosiaalihuollon kenttään. Sen lisäksi niiden arvellaan voivan muokkautua eräänlaiseksi asiakaspalautekanavaksi, jonka avulla pystyttäisiin yhtäältä keräämään asiakaspalautetta ja toisaalta antamaan kuntien kehittämistyöhön välineitä kehittämishankkeiden suuntaamiseksi. Kuulemisissa osaamiskeskuksille ehdotettiin sosiaaliasiamiestoimintaa koordinoivaa roolia, vaikka sosiaaliasiamiestoiminta organisoitaisiinkin olemassa olevilla tavoilla.

Doganin tutkimuksen mukaan kokonaan kuntien ulkopuoliseen organisaatioon sijoitetun sosiaaliasiamiehen koettiin toimivan puolueettomalla maaperällä niin, etteivät sosiaaliasiamiehet joudu minkäänlaisen painostuksen alaisiksi. Kritiikkiä esitettiin siitä, että täysin ulkopuoliseen organisaatioon sijoittunut sosiaaliasiamies on liian ulkopuolinen kaikesta, jolloin hänen työskentelynsä saattaa vaikeutua. Lisäksi hänen mielipiteitään saatetaan kunnassa vastustaa.²⁹ Kyselyssä tuli esiin seuraavia näkemyksiä:

”Paras vaihtoehto on talon ulkopuolinen työntekijä.”

”Minusta olisi hyvä, jos sosiaaliasiamiespalvelut tuottaisi muu kuin kunta. Sosiaalialan osaamiskeskuksset voisi olla sopiva taho sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämiseen.”

Ostopalveluihin liittyy kuulemisten perusteella osittain se piirre, että sosiaaliasiamiespalvelua rakennetaan tilaajakuntien tarpeista, ei niinkään asiakaslaissa sosiaaliasiamiehelle säädetyistä tehtävistä lähtien. Eräs kuultavista myös arvioi, että puhtaasti yritystaloudelliselta kannalta arvioituna sosiaaliasiamiespalvelun tuottaminen ei ole kannattavaa. Osa yksityisistä palvelun-

²⁵ Sosiaalialan osaamiskeskus Pirkanmaalla, Kanta-Hämeessä ja Satakunnassa.

²⁶ Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.

²⁷ Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy.

²⁸ Socomin osalta tieto perustuu arvioon.

²⁹ Dogan 2006, 53-54, 98.

tuottajista piti parhaana sitä, että sosiaaliasiamiespalvelut tulisi valtiollistaa, koska se takaisi niille asianmukaisen aseman ja rahoituksen.

Kuulemisissa tuli myös esille, että ns. oikeudellisten neuvontapalvelujen (kuluttajaneuvonta, sosiaali- ja potilasasiamiestoiminta ja oikeusaputoimisto sekä edunvalvontapalvelut) yhdistämistä tulisi harkita, jolloin asiakkaat saisivat keskeiset oikeudellista asemaansa edistävät palvelut samasta paikasta, mikä edistäisi myös riittävän asiantuntemuksen saamista.

Lääninhallitukset toivat esille, että sosiaaliasiamiestoimintaa ei saisi byrokratisoida liikaa, minkä vuoksi sitä ei saa viedä liian kauas asiakkaista. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on tärkeää sekä alueellisesti että henkisesti. Lääninhallitukset ovat arvioineet, että sosiaaliasiamiestoiminta tulisi jatkossakin sijoittua ohjauksen ja valvonnan (lääninhallituksen) ja varsinaisen palvelutuotannon (kunnat) väliin.

3.3.3 Sosiaaliasiamiestoiminnasta aiheutuvat kustannukset

Sosiaaliasiamiespalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset vaihtelivat suuresti. Kustannukset vaihtelivat erityisesti siitä riippuen, minkä suuruiselle väestöpohjalle palveluja tuotettiin. Yleensä yksikkökustannukset halpenivat, kun asukaspohja laajeni. Kustannukset olivat kuitenkin kaikkein edullisimmat, kun sosiaaliasiamiestointa hoidettiin oman toimen ohella ilman lisäkorvausta.

Vain 38 sosiaaliasiamiestä tiesi, minkä verran sosiaaliasiamiestoiminnasta aiheutui kunnalle kustannuksia. Tällaisten sosiaaliasiamiesten kustannukset vaihtelivat 0,07 eurosta 1,02 euroon / toimialueen asukas. Kustannuksiin liittyi eroja muun muassa siinä, sisälsikö laskutettava summa sosiaaliasiamiehen kilometrikorvauksen ja mahdollisen päivärahan vai ei. Yleisimmin kustannukset asettuivat päätoimisten kohdalla 0,41 – 0,81 euroon/asukas ja sivutoimisina sosiaaliasiamiehinä toimivilla yleisimmin 0,21 – 0,60 euroon/asukas.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kustannusten määrittelyn vaikeuteen vaikuttivat

- sosiaaliasiamiehenä toimiminen oman toimen ohella (mikäli työaikaa tai suoritteita ei ole määritetty/tiedossa),
- sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistapojen suuri vaihtelevuus (kokoaikaisuus/osa-aikaisuus; vaihdanta kuntien kesken jne.) ja se, että
- sosiaaliasiamies ei ole itse tietoinen toimintabudjetistaan tai toiminnan kustannuksiin laskettiin pelkästään palkkakustannukset tai erillinen palkanlisä.

Kun kunta osti sosiaaliasiamiespalveluja, vaihtelivat kustannukset ja kustannusperuste palveluntuottajasta riippuen. Erityishuoltopiireissä kokonaiskustannukset jaettiin useimmiten kuntien asukasluvun suhteessa ja kustannukset vaihtelivat noin 0,30 eurosta 0,70 euroon / kunnan asukas. Kunnista ulkopuolisten palveluntuottajien sosiaaliasiamiespalveluista perimät hinnat ja laskutusperusteet vaihtelivat niin ikään voimakkaasti. Hinta saattoi perustua asukas- ja väestöpohjaan, mutta myös kiinteitä vuosimaksuun ja/tai tuntiveloitukseen perustuvia ja asiakkaiden yhteydenottojen määriin perustuvia laskutuskäytäntöjä oli. Kuulemisten perusteella kokonaan yksityisten palveluntuottajien perusmaksu saattoi olla 100 – 120 euroa vuodessa, minkä lisäksi veloitettiin esimerkiksi 28 euron tuntiveloitus. Kaksi sosiaalialan osaamiskeskusta veloittaa kuntia kunnan asukasluvun perusteella. Yksi osaamiskeskus veloittaa kuntia puolittain asukasluvun ja puolittain kunnasta tulevien yhteydenottomäärien perusteella.

Kunnan asukaslukuun perustuva veloitus on osaamiskeskuksissakin käytössä ja se vaihtelee 0,18 eurosta 0,50 euroon/asukas.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kustannuksia syntyy palkkauskustannusten ohella normaalisti laissa edellytetyn tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisesta lehti-ilmoitusten ja esitteiden muodossa, kirjallisuuden – kuten välttämättömien lakikirjojen – hankkimisesta, täydennyskoulutautumisesta ja työnohjauksesta sekä matkakuluista asiakkaan ja asiamieskuntien viranhaltijoiden luokse. Lisäksi kuluja syntyy tietotekniikasta, työterveyshuollosta, tilojen vuokrista, kopioinnista ja puhelinkuluista kuten muissakin tehtävissä olevilla.

Sosiaaliasiamiespalvelujen erilaiset kustannukset vierekkäisissäkin kunnissa voivat ostopalveluissa johtaa palveluntuottamistahon muuttamiseen, mikä ei aina edistä sosiaaliasiamiestyössä tarvittavaa pitkäjänteisyyttä. Kustannustietoisuus voi myös joskus ohittaa palvelun laadun arvionnin.

Stakesin arviointitutkimuksessa arvioitiin sosiaaliasiamiehen työoloja. Lähes puolet sosiaaliasiamiehistä piti työolojaan hyvinä, mutta kaikkein kielteisimmän arvion sai palkkaus. Lähes 60 prosenttia sosiaaliasiamiehistä piti palkkaustaan huonona. Päätoimisten sosiaaliasiamiesten työolot ja palkkaus olivat parempia kuin sivutoimisten ja he näkivät ammattinsa arvostuksen parempana kuin sivutoimiset. Näillä tekijöillä on todennäköisesti myös merkitystä sosiaaliasiamiehen työmotivaatioon ja työtehtävien hoitamiseen.³⁰

Ajankohtaiskyselyssä päätoimisten sosiaaliasiamiesten ilmoittama peruspalkka vaihteli välillä 1 915 – 3 000 euroa kuukaudessa keskimäärän ollessa 2 439 euroa kuukaudessa. Tilastokeskuksen kuntasektorin lokakuun 2005 palkkatilaston mukaan kokoaikaisten täyttä palkkaa saaneiden sosiaaliasiamiesten tehtäväkohtainen palkka oli keskimäärin 2 432 euroa ja säännöllisen työajan ansio 2 739 euroa.

Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet eivät aina tienneet, saivatko he sosiaaliasiamiestehtävistä lisäpalkkaa. Kuitenkin lähes puolet (48,2 %) vastanneista sivutoimisista ei saanut mitään lisäkorvausta sosiaaliasiamiestehtävistä. Kyselyssä ilmoitettujen sivutoimisten lisäpalkka oli keskimäärin 129 euroa kuukaudessa vaihteluvälin ollessa 20 eurosta 560 euroon.

”Terveyskeskuksen arvostus sosiaaliasiamiehen tehtävän tärkeydestä ei näy palkassa. Ei erillistä palkkaa tai lisiä, onneksi ei sentään ‘haittalisääkään’.”

”Sosiaaliasiamiehen palkan tulisi vastata työn vaativuutta ja koulutustasoa (mitä se ei nyt tee).”

3.4 Sosiaaliasiamiehen riippumattomuus

Asiakaslain valmistelu- ja eduskuntakäsittelyn aikana pohdittiin sosiaaliasiamiehen riippumattomuutta ja erilaisia vaihtoehtoja sosiaaliasiamiehen hallinnolliseksi sijoittamiseksi. Eräänä vaihtoehtona oli sijoittaa sosiaaliasiamies lääninhallituksen yhteyteen. Tässä vaiheessa päädyttiin kuitenkin soveltuvien osin samankaltaiseen järjestelmään kuin terveydenhuollossa

³⁰ Haverinen ym., 2003, 75-76.

toimiva potilasasiamiesjärjestelmä. Tähän vaihtoehtoon päädyttiin muun muassa siksi, että haluttiin sosiaaliasiamiehen toimivan lähellä asiakasta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan³¹, että sosiaaliasiamiehen tulee olla asemaltaan tarpeeksi itsenäinen ja riippumaton työnantajansa nähden. Valiokunta tähdensi, että hallituksen esityksessä mainitun sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuuden arvioinnin yhteydessä tulee paneutua sosiaaliasiamiehen toiminnalliseen puolueettomuuteen. Hallintovaliokunta korosti lausunnossaan³² sosiaaliasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamista, jotta hän voisi asianmukaisesti toimia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Koska sosiaaliasiamies on kunnan palveluksessa, tilanne ei tässä suhteessa ole välttämättä ongelmaton.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa³³ oli asian käsittelyn yhteydessä keskeisesti esillä sosiaaliasiamiehen hallinnollinen sijoituspaikka. Erityisesti sosiaaliasiamiehen valvontatehtävien painottaminen olisi puoltanut sosiaaliasiamiehen sijoittamista lääninhallituksiin. Sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen olisi helpommin järjestettävissä, jos sosiaaliasiamies olisi kunnan organisaatiosta erillään. Valiokunta päätyi kuitenkin kannattamaan hallituksen esityksessä ehdotettua hallintomallia perustellen ratkaisuun lähinnä sillä, että sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on asiakkaiden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Valiokunta totesi lisäksi, että esityksen perusteluissa mainittu järjestelmän seuranta ja sen toimivuuden arviointi muutaman vuoden toiminnan jälkeen antaa tilaisuuden harkita hallintomallia uudelleen. Valiokunta korosti kuitenkin, että hallintomallista riippumatta asiamiehen tehtävien luonne on sellainen, että hänen puolueettomuutensa varmistamiseksi on tehtävä sellaiset järjestelyt, joilla tätä tavoitetta edistetään.

Sosiaaliasiamiestoimintaa koskevan alkuvaiheen arviointitutkimuksen³⁴ mukaan sosiaaliasiamiesten puolueettomalle ja riippumattomalle työskentelylle ei juurikaan ollut edellytyksiä, koska kunnan sosiaalitoimessa toimiessaan sosiaaliasiamiehet saattoivat liian usein joutua tilanteeseen, jossa he joutuivat päättämään asiakkaiden etuuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmän keskeisenä tehtävänä oli selvittää, miten riippumattomaksi sosiaaliasiamiehet itse kokevat itsensä ja toimintaedellytyksensä. Läninhallituksissa tunnetaan huolta erityisesti pienten kuntien tilanteesta, joiden asukkaat viestittävät, etteivät luota sosiaaliasiamiehen puolueettomuuteen.

Apulaisoikeuskansleri otti myös tutkittavakseen syksyllä 2005 sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuuden ja kiinnitti erityisesti huomiota sosiaaliasiamiehen riippumattomuutta ja puolueettomuutta vaarantaviin tai uhkaaviin rakenteellisiin tekijöihin. Päätöksessään³⁵ apulaisoikeuskansleri toteaa, että sosiaaliasiamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman vahvistaminen on välttämätöntä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi harkita myös lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia ainakin viran sijoittamiseen liittyvien rakenteellisten ja sosiaaliasiamiehen rooli-identiteettiä tukevien ratkaisujen osalta.

³¹ PeVL 7/2000 vp.

³² HaVL 7/2000 vp.

³³ StVL 18/2000 vp.

³⁴ Haverinen ym. 2003, 78.

³⁵ Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.12.2006, Dnro 13/50/05.

Työryhmän selvityksessä kävi ilmi, että suurin osa kyselyyn vastanneista sosiaaliasiamiehistä koki voivansa toimia tehtävissään puolueettomasti ja riippumattomasti. Niistä, jotka oli määrätty hoitamaan sosiaaliasiamiestehtäviä, reilu kolmannes (34,5 %) koki, etteivät he voi toimia riippumattomasti. Osuus on selvästi suurempi kuin muulla tavoin sosiaaliasiamiestehtävät vastaanottaneilla. Riippumattomasti toimimisen edellytykset heikkenivät, mitä pienempi oli sosiaaliasiamiehen toimialue tai mitä vähemmän sosiaaliasiamiehenä toimivalla oli mahdollisuuksia käyttää aikaa sosiaaliasiamiestehtävien hoitoon.

Kokoaikaisina sosiaaliasiamiehinä tai yhdistelmävirassa sosiaali- ja potilasasiamiehinä toimivat kokivat kaikki voivansa toimia puolueettomasti. Vastauksista onkin havaittavissa, että päätoimisten sosiaaliasiamiesten ja sivutoimisten sosiaaliasiamiesten mahdollisuudet työskennellä riippumattomasti eroavat toisistaan selvästi. Toimialueen suurempi koko ja suuremmat yhteydenottomäärät edistivät sosiaaliasiamiehen mahdollisuuksia toimia riippumattomasti.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi asiakaslakiesitykseen (HE 137/1999) antamassaan mietinnössä³⁶, että sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen olisi helpommin järjestettävissä, jos sosiaaliasiamies olisi kunnan organisaatiosta erillään. Myös hallintovaliokunta arvioi, ettei sosiaaliasiamiehen asema välttämättä ole ongelmaton kunnan palveluksessa³⁷. Pystyäkseen puolueettomasti arvioimaan sosiaalihuollon asiakkaiden saamia palveluja ja niiden laatua on tärkeää, että sosiaaliasiamies on kunnan organisaatiossa sijoittunut niin, ettei hän joudu päättämään asiakkaiden eduista ja oikeuksista.

Kyselyvastaajien mukaan riippumattomuutta edisti parhaiten toimiminen kokonaan kunnan ulkopuolisessa organisaatiossa. Samansuuntainen tulos saatiin jo Stakesin arviointitutkimuksessa – ne sosiaaliasiamiehet, jotka työskentelivät muualla kuin kunnan organisaatiossa, pitivät sijoituspaikkaansa luontevana tai hyvänä³⁸. Ajankohtaiskyselyssä heikoimmin riippumattomuus toteutui silloin, kun sosiaaliasiamiespalveluja tuotettiin terveydenhuollon kuntayhtymän kautta.

Doganin tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten vaikeudet toimia riippumattomasti ja puolueettomasti tulivat esille muun muassa heihin kohdistuneiden uhkailujen ja painostuksen muodossa. Painostus oli verrattain yleistä ja se liittyi muun muassa sosiaaliasiamiehen selvityksen ennakolliseen tarkistamiseen.

Stakesin arviointitutkimuksessa todettiin, että sosiaaliasiamiehen mahdollisuuksiin toimia riippumattomasti saattaa vaikuttaa sosiaaliasiamiehen työsuhteen luonne. Raportin johtopäätös on, että sosiaaliasiamiehellä tulisi olla mahdollisuudet puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin ilman pelkoa työsuhteen loppumisesta, määräaikaisen työsuhteen uusimatta jättämisestä tai esimerkiksi työilmapiiriin heikentymisestä työpaikalla.³⁹

Kun sosiaaliasiamiehiltä työryhmän kyselyssä tiedusteltiin, miksi he eivät koe olevansa riippumattomia, vastauksista ilmeni, että oman varsinaisen tehtävän ja kunnassa toimimisen yhdistäminen sosiaaliasiamiestehtäviin tuotti hankaluuksia:

³⁶ StVM 18/2000 vp.

³⁷ HaVL 7/2000 vp.

³⁸ Haverinen ym., 2003, 56.

³⁹ Haverinen ym., 2003, 56.

”Pienellä paikkakunnalla olen monessa työryhmässä mukana, myös välittömässä asiakastyössä. Monet asiakkaat ennestään tuttuja ja sosiaalitoimen työntekijät vanhoja työkavereita.” (Virkanimike sosiaalityöntekijä)

”Nykyisin päätoimi on terveyskeskuksen sosiaalityöntekijä ja teen moniammatillista yhteistyötä muun perusturvan kanssa. Olen siis mukana asiakkaan palveluprosessissa palvelujen antajana ja toteuttajanakin.”

”Ei tunnu uskottavalta säästää ja esittää lisää määrärahoja talousarvioon.” (Virkanimike toimeentulotukikanslisti)

”Ongelmaksi koen sen, että jo päätyössäni olen tekemisissä näiden sosiaaliasiamiehelle tulevien ongelmien ja työntekijöiden kanssa. Joskus on vaikea tietää, onko jäävi vai ei.”

Riippumattoman ja puolueettoman työskentelyn edellytykset tuleekin huomioida sosiaaliasiamiehen hallinnollisesta asemasta päätettäessä. Osa kyselyyn vastanneista arvioi, että sosiaalitoimessa työskentelyä tulisi välttää:

”Sosiaaliasiamies ei saisi työskennellä sosiaalitoimessa, vaan hänen tulisi olla em. organisaatiosta riippumaton toimija.”

”Sosiaaliasiamiehet tulisi irrottaa entistä selvemmin kunnan sosiaalitoimen organisaatiosta ja päätöksentekomekanismeista, jotta he pystyvät toimimaan asiakkaan etujen mukaisesti kunnan virkamiesten suuntaan.”

3.5 Sosiaaliasiamiestoiminnan ohjaus ja valvonta

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriössä sosiaaliasiamiestoimintaan on nimetty vastuuhenkilö. Sosiaaliasiamiestoimintaan kohdistuu myös maamme ylimpien laillisuusvalvojien valvontavalta. Ylimmät oikeusvalvojat voivat kohdistaa valvontaa sosiaaliasiamiestoimintaan sekä omasta aloitteestaan että kanteluiden perusteella.

Läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle. Lääninhallitus arvioi sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lisäksi lääninhallitukset ohjaavat ja valvovat yksityisiä sosiaalihuollon palvelujen tuottajia.⁴⁰ Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa myös sosiaaliasiamiestoimintaa. Paikallisesti lääninhallitukset ovat antaneet sosiaaliasiamiestoimintaa koskevia kanteluratkaisuja.

Lääninhallitusten suhde sosiaaliasiamiestoiminnan seurantaan ja valvontaan on vaihteleva. Osa lääninhallituksista pyytää sosiaaliasiamiesten vuosittaiset selvitykset yhteenvetoraporttia varten ja osa lääneistä kerää selvitykset muutoin. Etelä-Suomen lääninhallituksessa laadittavalle koontiraportille on tavoiteltu ohjaavaa roolia kuntiin ja sosiaaliasiamiehiin nähden, minä lisäksi yhteenvetoraportilla on pyritty nostamaan sosiaaliasiamiestoiminnan asemaa ja merkittävyyttä. Osa lääninhallituksista järjestää alueensa sosiaaliasiamiehille työkokouksia, mutta yhteistyön määrä on usein liiaksi riippuvaista sosiaaliasiamiehenä toimivien omasta yhteistyökyvystä ja -halukkuudesta sekä lääninhallitusten omista mahdollisuuksista työkokous-

⁴⁰ L yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta, 603/1997.

ten järjestämiseen. Jos lääninhallituksilla olisi riittävästi resursseja sosiaalihuollon lakisääteeseen valvontaan ja samalla sosiaaliasiamiestoiminnan ohjaukseen ja seurantaan, ne voisivat sosiaaliasiamiesten kanssa yhteistyössä kehittää työmuotoja ja toteuttaa valvontaa tuloksetkaammin. Lääninhallitukset voisivat eräiden arvioiden perusteella konkreettisesti valvoa sosiaaliasiamiespalvelujen tarjoajien toimintaa siten, että sosiaaliasiamiestoiminta luvanvaraistaisiin.

Sosiaaliasiamiehet joutuvat tekemään työtään yleensä varsin yksin, minkä vuoksi heillä on tarvetta tukiverkostolle.

”Kenelle voisin soittaa ongelmatapauksia selvitellessäni. Siis tukiverkko olisi tarpeellinen. Lain tulkitsija sosiaaliasiamiehiä varten.”

Eduskunta edellytti sosiaaliasiamiestoiminnan käytännön toteutumisen arviointia ja seuranta. Tällainen arviointi toteutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2003 Stakesin toimesta.

3.6 Yhteenveto sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilasta

Sosiaaliasiamiestoiminta on ollut lakisääteinen kuntien järjestämisvastuulla oleva tehtävä vuodesta 2001 alkaen. Nykytilaa arvioidessaan työryhmä nosti esiin seuraavia päätelmiä:

Sosiaaliasiamiespalvelua tuotetaan kunnan omana palveluna, kuntien välisin sopimuksin tai kuntien välisenä ostopalveluna ja kokonaan kunnan ulkopuoliselta organisaatiolta hankittuna ostopalveluna. Sosiaaliasiamiespalvelun käytännön toteuttamistapojen erot ovat kytköksissä sosiaalihuollon asiakkaiden palvelun laatuun, sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuteen sekä asiakaslaissa sosiaaliasiamiehelle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

Kielteisimmin sosiaaliasiamiehen hallinnollisista sijoituspaikoista sosiaaliasiamiehet arvioivat yhtäältä kunnan sosiaalitoimea ja toisaalta terveydenhuollon kuntayhtymää. Molemmat sijoituspaikat voivat aiheuttaa jääviystilanteita. Terveydenhuollon puolelta asiakkaiden on vaikea etsiä sosiaaliasiamiestä ja osa sosiaaliasiamiehistä kokee terveydenhuollon toimintaympäristönä vaikeaksi. Toisaalta erityisesti suurissa kunnissa tai kaupungeissa kunnan sisällä toimiminen mahdollistaa sosiaaliasiamiehen työssä välttämättömän tiedonsaannin kunnan omasta sosiaalihuollon suunnittelu- ja valmistelutyöstä.

Kunnan ulkopuolisen organisaation tuottaman sosiaaliasiamiespalvelun etuna pidettiin sitä, että ne tuotettiin keskimäärin suuremmille väestöpohjille, mikä edisti sosiaaliasiamiehenä toimivan päätoimisuutta ja varmisti paremmin asiakkaiden tarvitseman asiantuntemuksen. Suuremmalla väestöpohjalla toimiminen näyttää edistävän sitä, että sosiaaliasiamiehenä toimiva täyttää lain edellyttämän kelpoisuusvaatimuksen. Mitä pienempi sosiaaliasiamiehen toimialue oli, sitä todennäköisemmin hän ei täyttänyt kelpoisuusvaatimusta. Suurempi väestöpohja edellyttää käytännössä kokoaikaisuutta, mutta myös todennäköisesti takaa sen, että sosiaaliasiamiestehtäviä hoidetaan ammatillisemmin. Ostopalveluna tuotetun sosiaaliasiamiespalvelun jatkuvuus saattoi kuitenkin olla uhattuna.

Koska sosiaaliasiamiestoiminnan tavoitteena on sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta mahdollisimman toimivat palvelut, sosiaaliasiamiestoiminta tulisi nähdä myös sosiaalihuollon kehittämistyökaluna. Tällöin sosiaaliasiamiehen sijoittuminen mahdollisimman lähelle kehittämis-

orientoitunutta ympäristöä esimerkiksi osaksi sosiaalialan osaamiskeskustoimintaa olisi perusteltua.

Sosiaaliasiamiehen tehtävät edellyttävät sosiaalihuollon eri osa-alueita koskevan yleis- ja erityislainsäädännön, hallinnollisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin sekä sosiaalihuollon oikeusturva- ja muutoksenhakujärjestelmän tuntemusta. Tässä aineistossa muodollisesti pätevien osuus oli 60 prosenttia. Muodollinen kelpoisuus ei kuitenkaan välttämättä takaa sosiaaliasiamiestyössä tarvittavaa erityisosaamista. Vaikka sosiaaliasiamiehillä olikin varsin paljon työkokemusta, sosiaalihuollon toimintakenttää koskevat säädökset muuttuvat tiheästi, mikä jo sinällään edellyttää säännöllistä täydennyskoulutusta. Jotkut sosiaaliasiamiehet pystyvät osallistumaan koulutuksiin, mutta toiset eivät. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta sekä sosiaaliasiamiehen että sosiaalihuollon henkilökunnan ammattitaidolla on oleellinen merkitys.

Sosiaaliasiamiestehtäviä hoitamaan määrättyjen osuus oli 25 prosenttia ja suurin osa (112 henkeä) sosiaaliasiamiehistä toimi sivutoimisina. Sosiaaliasiamiestehtävät olikin hyvin usein liitetty kuntaan jo aiemmin palkatun toimi/virkahenkilön muihin tehtäviin. Vaikka sosiaaliasiamiehen tehtävät ovat vaativia, joutuivat monet sosiaaliasiamiehet jakamaan aikaansa useiden tehtävien (sosiaalihuollon hallinnolliset tehtävät, sosiaalityö, hoitotyö, kuluttajaneuvonta, edunvalvonta, potilasasiamiestoiminta) kesken. Riittävän ajan takaaminen asiakaslaissa edellytettyjen tehtävien hoitamiseen ei tässä järjestelyssä toteudu asianmukaisesti. Useiden vaativien tehtävien suorittaminen sosiaaliasiamiestehtävien ohella voi heikentää asiakkaiden saamaa sosiaaliasiamiespalvelun laatua. Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet kokivat osaamisensa päätoimisia sosiaaliasiamiehiä selvästi useammin puutteelliseksi. Toisaalta heidän mahdollisuutensa täydentää osaamistaan olivat myös heikommat päätoimen viedessä lähes kaiken ajan. Jos sosiaaliasiamiehen oma sosiaalialan tuntemus on riittämätöntä, hänen mahdollisuutensa antaa palautetta kunnan sosiaalihuollon henkilöstölle voi käytännössä estyä vähäisen uskottavuuden vuoksi.

Ne sosiaaliasiamiehet, jotka eivät kokeneet asemaansa riippumattomaksi, perustelivat näkökantojaan työnantajaan, palvelun järjestämistapaan ja osa-aikaisuuteen liittyvillä syillä sekä sidonnaisuuksilla muualle. Useat sivutoimiset sosiaaliasiamiehet kokivat, että varsinaisen päätehtävän ja sosiaaliasiamiestehtävien yhteensovittamisesta aiheutuu ongelmia ja rooliristiriitoja, jotka heikentävät riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Tuloksista on nähtävissä, että pienellä väestöpohjalla toimiva sosiaaliasiamies on usein määrätty tehtävänsä, hänellä on muita tehtäviä, hän ei pysty toteuttamaan tiedottamistyötä ja yhteydenottomäärät ovat vähäisiä. Mitä vähäisempää sosiaaliasiamiestoiminnasta tiedottaminen on, sitä vähemmän on myös kuntalaisten yhteydenottoja, eivätkä sosiaaliasiamiehen tietotaito ja kokemus pääse karttumaan. Kyseessä on helposti ns. ”itseään ruokkiva kehä”, jossa vähäiset yhteydenottomäärät kaventavat sosiaaliasiamiestehtäviä ja vähäinen toiminta puolestaan ehkäisee entisestään asiamiespalvelujen saatavuutta ja käyttöä.

Ilman laajaa tiedottamista sosiaaliasiamiespalvelut ja asiakaslain säädökset jäävät sosiaalihuollon asiakkaille ja viranhaltijoille vieraiksi. Tiedottamista toteutetaan hyvin eri tavoin riippuen siitä, kuinka paljon sosiaaliasiamiehenä toimiva pystyy käyttämään sosiaaliasiamiestehtäviin aikaa. Sivutoimisuus ehkäisee tiedottamista ennen muuta siksi, ettei sivutoimisella sosiaaliasiamiehellä ole siihen aikaa päätoimen viedessä lähes kaiken ajan. Ostopalveluorganisaatioissa tiedottamiseen vaikuttivat ostopalvelusopimusten sisältö, jotka oli saatettu muotoilla siten, ettei tiedottaminen sisältynyt palvelusta perittävään hintaan.

Lääninhallitukset kokevat sosiaaliasiamiesjärjestelmän erittäin tarpeellisena, mutta sosiaaliasiamiestoiminnan vaikuttavuus kunnan sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin sekä sosiaalihuollon palveluihin on varsin vaihtelevaa ja paikoin vähäistä. Sosiaaliasiamiesten vuosittain laatimiin selvityksiin liittyy ongelmia sekä niiden sisällön että vaikuttavuuden suhteen. Selvitykset eivät ole keskenään vertailukelpoisia sisällöllisten eroavaisuuksiensa vuoksi eikä selvityksien aiheuttamista toimenpiteistä ole tietoa. Selvitys on saatettu kunnanhallituksessa tai lautakunnassa merkitä pelkästään ”tiedoksi”, jolloin se ei ole koskaan tullut kunnolla käsitellyksi. Asiakslain mukaisia muistutuksia tehdään toistaiseksi varsin vähän, niiden käsittelyssä kunnassa on ongelmia eivätkä sosiaaliasiamiehet aina saa tietoa, mihin toimenpiteisiin niiden johdosta on kunnassa ryhdytty.

Sosiaaliasiamiestoimintaan kohdistuu odotuksia sekä sosiaalihuollon asiakkailta että myös kuntien ja valtionhallinnon toimijoilta. Kuitenkin sosiaaliasiamiestoiminnan seuranta vaihtelee muun muassa lääninhallitusten toimintaan kohdistamien omien painotusten perusteella. Millään toimielimellä ei ole nimettyä velvoitetta kerätä tai koota sosiaaliasiamiestoiminnan kautta tulevaa informaatiota.

4 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET SOSIAALIASIAMIES-TOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI

Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaaliasiamiestoimintaa tulisi ensisijaisesti kehittää seuraavilla osa-alueilla:

1. Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi
2. Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen
3. Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen
4. Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

4.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

Ammattitaitoisen ja puolueettoman sosiaaliasiamiehen palvelua tulee olla sosiaalihuollon asiakkaiden saatavissa tasavertaisesti maamme eri osissa. Nykytilan selvittämisen perusteella tämä ei toteudu tällä hetkellä yhdenvertaisesti kaikkialla. Sosiaaliasiamiestoiminnan tarkoituksena on mahdollistaa sosiaalihuollon asiakkaille sellainen ohjaus ja neuvonta, jonka avulla asiakkaan oikeudet täysimääräisesti voivat toteutua, sekä varmistaa tarvittavan muun oikeusavun saaminen.

Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos tulee vaikuttamaan kuntien sosiaalihuollon palveluiden organisointiin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa sosiaali- ja terveydenhuolto ovat tasaveroisia ja toisiaan täydentäviä tehtäväalueita. Uudistuksen lähtökohtana on entistä määrätietoisemmin ottaa huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä väestön sosiaali- ja terveystalouden tarpeeseen vastaaminen. Laaja-alaista ennalta ehkäisevää toimintaa painottava sosiaali- ja terveystaloudellinen edellyttää myös kunnan ja valtion muiden hallinnonalojen palvelujen yhteen sovittamista sosiaali- ja terveystalouden kanssa. Vaikka rakenteita muutetaan ja palvelujen järjestämisjärjestelmää laajennetaan, ei uudistuksen tavoitteena ole palvelujen tuottamisen keskittäminen sinänsä. Lähipalvelut turvataan jatkossa parhaiten kasvattamalla järjestämisvastuun väestöpohjaa ja uudistamalla palveluiden tuottamistapoja.

Puitelaki velvoittaa perusterveydenhuollon järjestettäväksi kaikissa kunnissa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalle. Tämä väestöpohja koskee puitelain 5 §:n mukaan myös perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyviä sosiaalihuollon tehtäviä. Alle 20 000 asukkaan kunnat valitsevat itse tavan, jolla lain edellyttämä väestöpohja saavutetaan; kuntaliitosten vai yhteistoiminta-alueen kautta. Yhteistoiminta-alueen tehtävät voidaan antaa yhden kunnan hoitettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntien yhteinen toimielin (ns. isäntäkuntamalli) tai yhteistoiminta-alueen tehtäviä voi hoitaa kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueen palvelutuotanto voi olla kuntayhtymän tai kunnan omaa tuotantoa tai palveluita voidaan ostaa (tilata) ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat korostaneet, että sosiaalihoito ja perusterveydenhuolto on perusteltua järjestää eheänä toiminnallisena kokonaisuutena jatkosakin. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihoollon yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palvelujen, mielenterveyden, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin

turvaamiseksi. Samalla kun uudistuksessa turvataan sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon yhteistoiminta, on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että sosiaalihuoltoa toteutetaan mielekkäänä kokonaisuutena.

Puitelain 6 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon laajaa väestöpohjaa edellyttävät tehtävät voidaan koota yhden alueellisen organisaation, kuntayhtymän, velvoitteeksi. Kunnat voivat antaa laajaa väestöpohjaa edellyttäviä tehtäviä hoitaville kuntayhtymille puitelain mukaan myös muita kuin puitelain 6 §:ssä mainittuja erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon tehtäviä, esimerkiksi vaativia vammaispalvelujen ja lastensuojelun tehtäviä. Järjestelyt edellyttävät kuntayhtymän ja kuntien sopimista.

Kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa myös sosiaaliasiamiestoiminnan organisointiin, sillä uudistuvissa rakenteissa on varmistettava asiakaslain mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet ja sosiaalihuollon asiakkaalla on oltava mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen. Asiakslain 24 §:n mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, joka voi myös olla kahden tai useamman kunnan yhteinen. Vaikka kunta- ja palvelurakennemuutoksen tässä vaiheessa on vaikeaa ehdottaa tarkemmin sosiaaliasiamiestoiminnan sijoittumisesta uudistuviin rakenteisiin, on työryhmän näkemyksen mukaan keskeistä sosiaaliasiamiestoiminnan organisoinnissa varmistaa sosiaaliasiamiehen

- tavoitettavuus,
- riippumaton asema,
- kelpoisuus tehtävään ja ammatillinen osaaminen.

Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on kuntalaisten kannalta ensiarvoisen tärkeää. Sosiaaliasiamiehen yhdestä tai useammasta kunnasta muodostuva toimialue tulee määritellä sellaiseksi, että kuntalaisen on tarvitessaan mahdollisuus saada yhteys sosiaaliasiamieheen kohtuullisessa ajassa ja asiamies kykenee hoitamaan tiedotus- ja vaikuttamistoiminnan asiakslain tarkoittamalla tavalla. Sosiaaliasiamiestoimintaa organisoitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että asiamiehen tulisi olla riittävän etäällä sosiaalihuollon palveluiden tuottamisorganisaatiosta kyetäkseen objektiivisesti arvioimaan sosiaalihuollon palveluja asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta sekä ehdottamaan kuntalaisten kannalta tarpeellisia kehittämistoimia.

Asiakaslaissa säädettyjen sosiaaliasiamiehen tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien huolellinen seuranta, arviointi ja niihin vaikuttaminen edellyttävät sosiaaliasiamieheltä riittävästi aikaa syventyä tehtävään ja hyvää ammatillista osaamista. Tällä hetkellä toimivista sosiaaliasiamiehistä suurin osa on sivutoimisia. Sivutoimisten sosiaaliasiamiesten mahdollisuudet suoriutua asiakaslaissa säädettyistä tehtävistä näyttävät olevan kokoaikaisena sosiaaliasiamiehenä toimivaa selkeästi heikommalla tasolla. Lisäksi monet sivutoimiset tunnistivat itsellään sosiaaliasiamiestoiminnassa vaadittavassa erityisosaamisessa puutteita.

Työryhmän mielestä sosiaaliasiamiestoiminnan ja työntekijän henkilökohtaisen osaamisen kehittyminen turvataan parhaiten siten, että toiminta annetaan päätoimisen, ammattitaitoisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön tehtäväksi. Päätoimisuudella vältetään myös sivutoimesta aiheutuvien rooliristiriitojen tai jääviysongelmien syntymistä. Päätoimisuus turvaa myös riittävän ajankäytön sosiaaliasiamiehen kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitamiselle. Osaamisen ja riittävän ajankäytön varmistaminen asiakslain mukaisille tehtäville edistää myös sosiaaliasiamiestoiminnan uskottavuutta. Mikäli kuitenkin sosiaaliasiamiehen tehtävät joudutaan liittämään osaksi toista tainta, on varmistettava, että sosiaaliasiamiehen tehtäviin ei liity sellaisia tehtäviä, joissa sosiaaliasiamies joutuu osallistumaan sosiaalihuollon asiak-

kaiden palveluja koskevaan päätöksentekoon tai osallistumaan esimiesasemassa sosiaalihuollon määrärahoja koskevaan päätöksentekoon. Työryhmä pitää kuitenkin sosiaaliasiamiehen ja potilasasiamiehen tehtävien yhdistämistä päätoimeksi kannatettavana ja päätoimisen sosiaaliasiamiehen tehtävään verrattavana, sillä käytännöstä saadun kokemuksen perusteella näiden kahden tehtävän yhdistäminen ei näytä aiheuttavan rooliristiriitoja eikä jääviysongelmia.

Sosiaaliasiamiespalvelun järjestäminen päätoimisena edellyttää kuitenkin riittävän laajaa väestöpohjaa, jotta sosiaaliasiamiestoiminta on taloudellisesti järkevää. Sosiaaliasiamiestoinnasta saadun kokemuksen perusteella asiakkaiden palvelun saatavuuden ja asiakkaiden aseman ja oikeuksien arvioimisen kannalta sopivana väestöpohjana voidaan pitää noin 50 000 – 100 000 asukasta yhtä sosiaaliasiamiestä kohden. Tällainen väestöpohja näyttää tuottavan eri sosiaalihuollon osa-alueisiin kohdistuvien yhteydenottojen sellaisen määrän, joka antaa hyvän pohjan sosiaaliasiamiehen vaikuttamistyölle. Määrällisesti runsaammat yhteydenotot tuovat paremmin esille yksittäisten sosiaalipalvelujen ja palvelujärjestelmän kehittämistarpeet sekä mahdollistavat luotettavien päätelmien teon ja yleistettävyyden.

Sosiaaliasiamiehen toiminta-aluetta määriteltäessä on otettava huomioon väestöpohjan laajuuden lisäksi myös asiamiehen hoidettavana olevien kuntien lukumäärä. Sosiaaliasiamiehen toiminta-alueen muodostuessa useasta kunnasta asiamiehelle tulee varmistaa mahdollisuus huolehtia tarvittavasta asiakasvastaanotosta ja viranomaisyhteistyöstä sekä mahdollisuus tehdä toimialueen kunnissa asiakastyön lisäksi välttämätöntä tiedottamis- ja vaikuttamistyötä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että matkat alueen äärilaidoille pysyvät kohtuullisina eivätkä muodostu esteiksi palvelun käytölle. Periaatteena tulee olla, että asiakkaan ja sosiaaliasiamiehen välinen henkilökohtainen tapaaminen voidaan tarvittaessa aina järjestää kohtuullisessa ajassa joko niin, että asiakas pystyy tulemaan vastaanotolle tai siten, että sosiaaliasiamies menee asiakkaan luo.

Työryhmä korostaa sitä, että tulevaisuuden palvelurakenteissa sosiaaliasiamiestoiminta turvataan asiakaslain edellyttämällä tavalla niin, että sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutuminen ja sosiaaliasiamiespalvelujen saatavuus paranevat.

Työryhmä esittää sosiaaliasiamiestoimintaa organisoitaessa, että:

- 1. Sosiaaliasiamiespalvelun tasapuolinen saatavuus kaikkialla Suomessa tulee varmistaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä.***
- 2. Sosiaaliasiamiespalvelusta huolehtisivat ensisijaisesti päätoimiset sosiaaliasiamiehet toiminnan laadun varmistamiseksi.***
- 3. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuden turvaamiseksi sosiaaliasiamiestä kohden olisi enintään 100 000 asukasta kuntien järjestäessä sosiaaliasiamiestoimintaa.***

4.2 Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen

Sosiaaliasiamiehen tehtävien luonteen vuoksi asiamiehen puolueettomuus tulee aina varmistaa korostamalla hänen asemansa riippumattomuutta. Sosiaaliasiamies toimii lakisääteisissä neuvontatehtävissä, joissa asiamiehen näkemykset asiakkaan asiassa saattavat poiketa kunnan sosiaalihuollon henkilöstön ja poliittisten päätöksentekijöiden näkemyksistä. Sosiaaliasiamiehellä tulisi olla riittävä toimintavapaus ja mahdollisuudet puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin ilman pelkoa työsuhteen päättymisestä tai määräaikaisen työsuhteen uusimatta jättämisestä. Sosiaaliasiamiehen työnkuvaan rinnastettavia tilanteita, joissa työntekijä joutuu antamaan kriittisiä arvioita työnantajansa toiminnasta, on esimerkiksi luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen toiminnassa sekä kunnan tarkastuslautakunnan toiminnassa.

Luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen irtisanomissuojaa on lisätty työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 10 §:n säännöksellä. Tämän mukaan luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutetun voi irtisanoa henkilöön liittyvän syyn perusteella, jolla tarkoitetaan esimerkiksi vakavampaa tehtävien laiminlyöntiä tms. vain, jos luottamusmiehen tai valtuutetun edustamien työntekijöiden enemmistö antaa suostumuksen. Lisäksi heidän asemaansa on vahvistettu työehtosopimuksilla. Tuotannollisilla tai taloudellisilla syillä luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutetun voi irtisanoa vain, jos ko. työ päättyy kokonaan.

Työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:n mukaan häirintä tai epäasiallinen kohtelu on kielletty, ja työnantajan tulee ryhtyä toimenpiteisiin saatuaan tiedon tällaisesta. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä on ilmaistu syrjintäkielto ja tasapuolisen kohtelun vaatimus. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, eikä työntekijöitä saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Lisäksi rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 §:ssä (302/2004) on säädetty rangaistus työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetyn syrjintäkiellon rikkomisesta ja rikoslain 47 luvun 5 §:ssä (578/1995) luottamusmiehen oikeuksien loukkaamisesta.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Lain soveltamisalaan kuuluvat työhönottoperusteet, työolot ja työehdot, henkilöstökoulutus taikka uralla eteneminen. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä on säädetty vastatoimien kielto. Ketään ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia, koska hän on valittanut tai ryhtynyt toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Osa sosiaaliasiamiehistä on virkasuhteessa, ja heitä koskee laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Lain 38 §:ssä on työsopimuslakia vastaavat säännökset luottamusmiesten suojasta. Osa sosiaaliasiamiehistä toimii kuitenkin kunnan ulkopuolisissa organisaatioissa. Kunta voi esimerkiksi harkintansa mukaan järjestää palvelut ostopalveluna ja ostopalvelusopimus voidaan haluttaessa irtisanoa. Luottamusmiestä tai työsuojeluvaltuutettua koskevista säännöksistä tai uusista niiden kaltaisista säännöksistä ei muun muassa lakiteknisistä syistä (suostumusmenettely) saatane näissä tilanteissa tukea sosiaaliasiamiehen asemaan.

Sosiaaliasiamiespalveluissa toiminnan jatkuvuus ammattitaitoisen sosiaaliasiamiehen hoitamana on keskeistä, koska muutokset sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta tapahtuvat hitaasti. Myös ostopalvelun tuottajan on sosiaaliasiamiestoimintaa hoitaessaan voitava riippumattomasti ja puolueettomasti arvioida kunnan tai kuntien sosiaalihuollon tilaa ilman, että se asiatomasti vaikuttaisi sopimuksen jatkuvuuteen tai muihin ehtoihin. Sellaisissa tilanteissa, joissa

sopimus irtisanotaan poikkeuksellisesti tai ehtoja muutetaan, tulisi varmistaa, etteivät muutokset johdu siitä, että tilaaja haluaa palvelun tuottajan tuottavan palvelun tilaajalle ja organisaatiolle vain mieluista tietoa tai julkisuutta.

Sosiaaliasiamiesten tulee toimia yhteistoiminnassa kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa sekä välttää tarpeettomia vastakkainasetteluja. Koska sosiaaliasiamiehellä ei ole itsenäistä määräysvaltaa sosiaalihuollon työntekijöihin nähden, ongelmat ja epäkohdat on ratkaistava neuvottelemalla ja sovittelemalla. Tämä toteutuu parhaiten silloin, kun kaikilla osapuolilla on sisäänrakennettu tietoisuus sosiaaliasiamiehen riippumattomasta asemasta.

Sosiaaliasiamiesten kokemusten perusteella tällä hetkellä vallitsee tilanne, jossa sosiaaliasiamiehet edistävät sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ilman omaan asemaansa liittyvää asianmukaista turvaa. Työryhmän käsityksen mukaan sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman kirjaaminen asiakaslakiin lujittaisi sosiaalihuollon asiakkaiden ja kuntalaisten luottamusta sosiaaliasiamiespalveluun ja järjestelmän uskottavuus paranisi. Asiakaslakiin tehtävä lisäys sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistamiseksi olisi välttämätön periaatteellinen kannanotto, ja se täydentäisi omalta osaltaan syrjintäsäännöksiä.

Työryhmä esittää, että

- 1. Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus tulee aina turvata sosiaaliasiamiestoimintaa eri tavoin järjestettäessä.***
- 2. Sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskeva säännös tulisi lisätä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain pykälään 24.***
- 3. Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman kehittymistä kuntien järjestämässä sosiaaliasiamiestoiminnassa tulee arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä ja tarvittaessa tulee uudelleen arvioida myös sosiaaliasiamiestoiminnan rahoituksen siirtämistä valtion hoidettavaksi.***

4.3 Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

4.3.1 Sosiaaliasiamiehen osaamisen kehittäminen

Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 §:ssä tarkoitetun sosiaaliasiamiehen tehtäviin on sosiaalityöntekijältä edellytetty kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto voi olla ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto, sosiaalialalle soveltuva ylempi ammattikorkeakoulututkinto tai muu ylempi korkeakoulututkinto, joka antaa valmiudet hallinnollista ja juridista osaamista edellyttäviin tehtäviin. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta sosiaaliasiamiehen ammattitaidolla on oleellinen merkitys.

Sosiaaliasiamieheltä vaadittava ammatillinen osaaminen koostuu yleisistä ammatillisissa toiminnassa vaadittavista ammattitaitovaatimuksista ja erityisesti sosiaaliasiamiehen työssä edellytetyistä ammattitaitovaatimuksista. Yleisinä ammattitaitovaatimuksina sosiaalialalla edellytetään hyviä vuorovaikutustaitoja ja kykyä kuuntelemiseen sekä kykyä rajata oma tehtävänsä ja asemansa ammatillisissa asiakassuhteissa. Lisäksi on syytä korostaa, että sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toiminta perustuu hyvään ammattieettiseen osaamiseen.

Eryityisesti sosiaaliasiamieheltä vaadittavat ammattitaitovaatimukset pohjaavat sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin. Lain mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa ja avustaa asiakkaita palvelujen saantiin ja asiakkuuteen liittyvissä ongelmatilanteissa, tiedottaa asiakkaiden oikeuksista ja edistää oikeuksien toteutumista sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnan hallitukselle.

Asiakkaiden neuvonta ja avustaminen edellyttävät sosiaaliasiamieheltä hyvää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja sen toimintaperiaatteiden tuntemusta sekä sosiaalihuoltoa ja hallintoa koskevan lainsäädännön ymmärtämistä. Lisäksi osa sosiaaliasiamiehen ammattitaitoa on muiden asiakkaan asemaa ja oikeuksia edistävien palveluiden, kuten asunto- ja työvoimapalveluiden sekä oikeusapujärjestelmän tuntemus. Sosiaaliasiamiehen on kyettävä kuvaamaan palveluita ymmärrettävästi ja selvittämään sosiaalihuollon toimintaperiaatteita erilaisille ja eri taustoista tuleville asiakkaille.

Työssään sosiaaliasiamies joutuu tarkastelemaan kulloistakin asiaa tai tilannetta sekä palvelunkäyttäjän että viranomaisen näkökulmasta. Työ on usein ristiriitatilanteissa toimimista. Se painottuu yhteistyöhön eri tahojen kanssa. Sosiaaliasiamiehen on kyettävä itsenäiseen työskentelyyn ja oikeudenmukaiseen toimintaan. Häneltä edellytetään taitoa antaa kriittistä palautetta rakentavasti niin asiakkaille kuin kuntien luottamushenkilöille ja sosiaalihuollon toimijoille loukkaamatta ketään henkilökohtaisesti. Asiamiehen ammattitaitovaatimuksissa korostuvatkin erityisesti vuorovaikutus- ja neuvottelutaidot sekä verkostotyön osaaminen.

Sosiaaliasiamiehen ammattitaitovaatimuksissa painottuvat myös hyvät kirjalliset ja suulliset taidot sekä arviointimenetelmien hallinta. Lisäksi painottuu tiedon hankinta ja esittämistaidot asiamiehen raportointi- ja tiedotusvelvoitteen vuoksi. Lisäksi sosiaaliasiamiehen on kyettävä vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien kehittymiseen kunnan sosiaalihuollossa ja palvelujärjestelmässä. Sosiaaliasiamiehen on kyettävä jatkuvasti kehittämään tietojaan ja taitojaan, jotta hän voi vaikuttaa sosiaalihuollon toiminnan kehittymiseen. Sosiaa-

liasiamiehen asiantuntemus sosiaalihuollosta ja sosiaalihuollon lainsäädännöstä on välttämätöntä, jotta hän voi tehtävissään vaikuttaa sosiaalihuollon asiakkaan aseman kehittymiseen sekä antaa siitä palautetta.

Vuoden 2005 elokuun alussa tuli voimaan sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva sosiaalihuoltolain (710/1982) muutos⁴¹. Sosiaalihuoltolain muutos tuli voimaan 1.8.2005 samanaikaisesti sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) kanssa.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) uuden 53 §:n mukaan

Kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Sosiaali- ja terveystoimen toimintakäytäntöjen ja palvelujärjestelmien kehittämiseen sekä paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin strategisiin kehittämistavoitteisiin. Koulutuksen järjestämis- ja toteuttamistapa on jätetty kuntien harkintaan.

Täydennyskoulutusvelvoitteen tavoitteena on turvata kaikkien sosiaalihuollossa työskentelevien henkilöiden mahdollisuudet ylläpitää ja uudistaa ammattitaitoaan työelämän ja palvelurakenteen muuttuessa. Täydennyskoulutuksen tulee olla suunnitelmallista ja kytkeytyä sosiaali- ja terveystoimen toimintakäytäntöjen ja palvelujärjestelmien kehittämiseen sekä paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin strategisiin kehittämistavoitteisiin. Koulutuksen järjestämis- ja toteuttamistapa on jätetty kuntien harkintaan.

Työntekijän osaamista voidaan arvioida työntekijän ja esimiehen välisissä kehityskeskusteluissa. Kehityskeskusteluissa kiinnitetään huomiota työtehtävien hallintaan ja työntekijän osaamisvalmiuksien tunnistamiseen ja tukemiseen.⁴² Yksittäisten sosiaaliasiamiesten täydennyskoulutustarvetta tulisi vuosittain esimies-alaiskehityskeskusteluiden yhteydessä arvioida ja määritellä sosiaaliasiamiehenä toimivan keskeiset koulutustarpeet osaamiskartoituksen pohjalta. Täydennyskoulutustarpeet ovat varsin yksilöllisiä. Täydennyskoulutustarpeiden ja -tarjonnan yhdenmukaistuminen edellyttää, että sosiaaliasiamiehillä on peruskoulutuksen ja pätevyysvaatimusten kautta syntyvä lähtökohtaisesti yhteneväinen perusosaaminen.

Täydennyskoulutusvelvoite koskee koko sosiaalihuollon henkilöstöä. Se edellyttää, että sosiaalihuollossa toimivat sosiaaliasiamiehet saavat myös ammattitaitonsa ylläpitämiseksi ja uudistamiseksi tarkoituksenmukaista koulutusta. Säädos ei kuitenkaan koske niitä sosiaaliasiamiehiä, jotka ovat kunnassa hallinnollisesti muualla kuin sosiaalihuollossa. Täydennyskoulutusvelvoite ei myöskään koske kunnan ulkopuolisia sosiaaliasiamiespalvelujen tuottajia ja niissä toimivia sosiaaliasiamiehiä. Kunta voi ostopalvelusopimusta tehdessään edellyttää, että ostopalveluorganisaatio huolehtii sosiaaliasiamiehen riittävästä täydennyskoulutuksesta.

Stakesin arviointitutkimuksessa sosiaaliasiamiehet kokivat suurimpia osaamisvajeita sosiaalihuollon oikeusturvakysymyksissä ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin perehtymisessä⁴³. Tällä hetkellä sosiaaliasiamiehille ei ole mitään säännöllistä täydennyskoulutusta. Lääninhallitukset järjestävät hyvin eri tavoin työkokouksia sosiaaliasiamiehille, ja Sosiaaliasiamiehet ry. järjestää vuosittain yhteisen tutustumis- ja koulutuspäivän sosiaaliasiamiehille. Efeko Oy on tarjonnut sosiaaliasiamiehille koulutuspäiviä, mutta vähäisen osallistujamäärän vuoksi ne

⁴¹ SHL 710/1982, 53 §.

⁴² Kallio, Anu; Sarvimäki, Pirjo (toim.) 2006, 27 - 28.

⁴³ Haverinen ym. 2003, 72-73.

eivät ole vakiinnuttaneet asemaansa. Sosiaaliasiamiehen ammatti ja siihen liittyvät tehtävänkuvat hakevat edelleen muotoaan. Työnohjauksen avulla sosiaaliasiamies pystyy rajaamaan tehtäväkuvaansa vastaamaan paremmin omia mahdollisuuksiaan ja toisaalta myös asiakaslain henkeä. Lisäksi sosiaaliasiamies pystyy työnohjauksen avulla jäsentämään työnsä sisältöjä ja löytämään haasteellisiin tilanteisiin ratkaisuja.

Työryhmä esittää, että

- 1. Sosiaaliasiamiesten tulee saada vuosittain sosiaalihuoltolain mukaisesti riittävästi täydennyskoulutusta ja lisäksi tarvittaessa työnohjausta.***
- 2. Sosiaalihuoltolain mukaista täydennyskoulutusvelvoitetta tulisi soveltaa kaikkiin sosiaaliasiamiehiin riippumatta heidän hallinnollisesta sijoittumisestaan sosiaaliasiamiesten osaamisen tasalaatuisuuden varmistamiseksi.***

4.3.2 Sosiaaliasiamiehen työn kehittäminen

Sosiaaliasiamiesten selvitykset ovat tärkeä, mutta tällä hetkellä vaikuttavuudeltaan heikko informaatiolähde kunnan sosiaalihuollon palveluiden toimivuudesta ja tilasta palveluja käyttävien asiakkaiden kannalta. Lääninhallitukset arvioivat, että selvityksissä tulisi aiempaa enemmän kiinnittää huomiota sosiaalisten ongelmien näkyväksi tekemiseen ja sosiaalihuollon tilan analyysiin. Tällainen lähtökohta edellyttää sosiaaliasiamieheltä asianmukaista kelpoisuutta, sosiaalihuollon hyvää tuntemusta ja aikaa paneutua kunnan sosiaalihuollon tilan arviointiin myös muutoin kuin pelkästään asiakasyhteydenottojen perusteella. Nämä näkökohdat todennäköisesti lisäävät myös selvityksen vaikuttavuutta.

Työryhmän käsitys on, että selvitys tulisi laissa säädetyn kunnanhallituksen lisäksi säännönmukaisesti jättää myös sosiaalihuollosta vastaavalle lautakunnalle sekä tarkastuslautakunnalle. Jotta selvityksessä esiin nostetut epäkohdat pääsisivät laajaan keskusteluun, selvityksen antaminen sosiaalihuollon johdolle on perusteltua.

Työryhmä laati ehdotuksen sosiaaliasiamiehen selvityksen sisällöksi, joka on liitteenä 3. Työryhmän käsityksen mukaan sosiaaliasiamiehen selvityksen yhdenmukaistaminen esimerkiksi ottamalla käyttöön liitteessä 3 esitetty selvityksen malli edistäisi selvityksestä saatavan informaation arvoa ja mahdollisuutta vaikuttaa asiakkaan aseman ja oikeuksien kehittymiseen kunnassa.

Työryhmän käsitys on, että muistutukseen liittyvät menettelytavat – kuka muistutukset käsittelee, miten muistutukset arkistoidaan, kenelle annetaan tiedoksi jne. – tulisi käsitellä ja päättää sosiaalihuollosta vastaavassa toimielimessä, sillä muistutusmenettely ei kaikin osin täytä sille asetettuja tavoitteita. Tämä selkiyttäisi muistutusjärjestelmää sekä asiakkaille että viranhaltijoille ja vahvistaisi sen asemaa sosiaalihuollon sisäisessä laadunvalvonnassa. Työryhmä myös katsoo, että sosiaaliasiamiesten tulisi saada vuosittain muistutusvastaukset tiedokseen sosiaaliasiamiehen seurantavelvollisuuden mahdollistamiseksi. Mikäli asiakas ei halua, että muistutusvastaus annetaan tiedoksi sosiaaliasiamiehelle, tulee salassapitosäännöksiä noudattaa. Sosiaaliasiamiehen on kuitenkin tärkeää voida seurata muistutusmenettelyn ja määrien kehittymistä sekä arvioida vuosittaisessa selvityksessään sen vaikutuksia sosiaalihuollon toimintaan.

Sosiaaliasiamiesten tiedottamis- ja vaikuttamistoiminta on keskeinen osa sosiaaliasiamiesten tehtäviä. Tiedottamistoiminnan vähäisyys johtaa pienempiin vaikuttamismahdollisuuksiin asiakkaiden asemaan sekä sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen vähäisyyteen. Tiedottamisessa pitäisikin olla jatkuvasti aktiivinen siten, etteivät asiakkaiden oikeudet jää sen vuoksi toteutumatta. Tiedottaminen on etukäteen suunniteltava ja myös eriytettävä kohderyhmien mukaisesti. Tämä edellyttää sekä aikaa että riittäviä taidollisia valmiuksia. Tähän on päätoimisilla, asianmukaisen pätevyyden omaavilla sosiaaliasiamiehillä parhaimmat mahdollisuudet. Työryhmän käsitys on, että sosiaaliasiamiespalveluista tiedottaminen on ensisijaisesti kuntien vastuulla.

Sosiaaliasiamiesjärjestelmä luo edellytyksiä myös korkeakoulututkintoja suorittavien opiskelijoiden harjoittelunohjaukseen ja harjoittelijoiden perehdytykseen. On tarkoituksenmukaista, että sosiaaliasiamiehen taustaorganisaatiolla on yhteistyörakenne yliopistojen ja muiden oppilaitosten kanssa harjoittelunohjauksesta, jolloin myös sosiaaliasiamiestoiminta luontevasti tulee osaksi tällaista kehikkoa. Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta saatava informaatio voi myös toimia opinnäytetöiden aineistona. Sosiaalialan osaamiskeskukset toimivat tutkimuksen, koulutuksen ja käytännön keskiössä. Sosiaaliasiamiestoiminnan kytkeminen kunkin osaamiskeskuksen toimintoihin edistäisi yhtäältä asiakaspalautteen käyttöä kehittämistarpeiden suuntaamisessa, ja toisaalta mahdollistaisi tutkimuksen, koulutuksen ja käytännön yhdistämisen sosiaaliasiamiestoiminnan kohdalla.

Sosiaaliasiamiehet joutuvat yleensä työskentelemään yksin, mikä lisää tarvetta kollegiaaliseen tukeen. Sosiaaliasiamiehet ry. on pyrkinyt edistämään sosiaaliasiamiesten keskinäistä kokemusten- ja tiedonvaihtoa. Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja leviäminen sosiaaliasiamiestoiminnassa edellyttää kuitenkin jäsentyneempiä ja säännönmukaisempia tiedonvaihdon muotoja.

Työryhmä esittää, että

- 1. Sosiaaliasiamiehen selvitykset laaditaan yhdenmukaisesti ja kattavasti koko maassa ja ne tulisi käsitellä kunnanhallituksen lisäksi sosiaalihuollon kehittämiseen vaikuttavissa kunnan toimielimissä.***
- 2. Muistutusmenettelyn asianmukaisuus ja sen käyttö joustavana sosiaalihuollon asiakaspalauttejärjestelmänä tulee varmistaa kunnissa.***
- 3. Kunnat tiedottavat sosiaaliasiamiehen palveluista näkyvästi niin, että tieto palveluista on kaikkien kuntalaisten ulottuvilla.***

4.4 Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta kertyy paljon tärkeää tietoa sosiaalihuollon palvelujen toimivuudesta ja asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumisesta. Valtakunnallisesti kertyvän tiedon määrä on erittäin suuri, mutta toistaiseksi se on hyvin jäsentelemätöntä. Tiedon kerääminen ja jatkokäyttö tulee hyödyntää sosiaalihuollon ja -palvelujen kehittämiseen ja esimerkiksi Stakes sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoviranomaisena voisi ottaa tehtäväkseen kerätä tietoa vuosittain sosiaaliasiamiestoiminnasta.

Eri lääninhallituksilla on erilaisia painotuksia ja erilaiset resurssit sosiaaliasiamiestoiminnan ja laajemmin sosiaalihuollon valvontaan. Sosiaaliasiamiestoiminnan voidaan kuitenkin katsoa hyötyvän selvästi siitä, että lääninhallituksilla on riittävät toimintaresurssit kuntien sosiaalihuollon valvontaan. Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta lääninhallituksille välittyy toiveita ja sisällöllisiä muutostarpeita sosiaalihuoltoon. Työryhmä katsoo, että lääninhallitusten roolia tulisi vahvistaa suhteessa sosiaaliasiamiestoimintaan. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi säännöllisesti toteutettavien yhteisten työkokousten ja seminaarien järjestämistä sosiaaliasiamiehille ja kuntien edustajille.

Sosiaaliasiamiehiltä ei edellytetä asiakasyhteydenottojen tilastointia. Tilastointi toimii kuitenkin sosiaaliasiamiehen työtä helpottavana työvälineenä ja faktapohjaisena aineistona sosiaaliasiamiehen selvityksille. Tilastoinnilla saadaan asiakastilanteista ja asiakkaiden kokemuksista reaaliaikaista ja toimialakohtaista tietoa. Tilastoinnin merkitys on myös siinä, että se on apuna perustelemassa sosiaaliasiamiestoiminnan merkitystä kunnalle. Sosiaaliasiamiehen tilastointiin ei ole ollut valmiita yhtenäisiä ohjeita. Tilastointia koskevat tarpeet ovat hyvin vaihtelevia eri sosiaaliasiamiehillä riippuen toiminta-alueen koosta ja asiakasyhteydenottojen määristä. Joidenkin sosiaaliasiamiesten tilastointikäytännöt ovat jo muotoutuneet, mutta tästä huolimatta tarve tilastoluokittelun ja tilastopohjan jatkokehittämiselle on ilmeinen.

Työryhmän käsityksen mukaan asiakasyhteydenotoista kerättävän tiedon tarpeet tulee sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton, Stakesin, lääninhallitusten ja sosiaaliasiamiesten kesken määritellä. Näiden tarpeiden pohjalta tukee rakentaa tilastointikäytäntö, lomakkeet ja ohjeistus. Tilastojen valtakunnallista koontia varten on selvitetävä eri vaihtoehdot kuten tekninen toteutus, kustannukset ja vastuutahot. Tavoitteena on näiden selvitysten pohjalta luoda toimintamalli, jonka avulla sosiaaliasiamiesten asiakasyhteydenottojen tilastot saadaan koottua kattavasti ja luotettavasti kaikista Suomen kunnista.⁴⁴

Työryhmä esittää, että

- 1. Stakesin roolia vahvistetaan sosiaaliasiamiestoiminnan kautta kertyvän tiedon arvioinnissa ja keräämistarpeiden määrittelyssä sekä sosiaaliasiamiestoimintaa koskevien erillisselvitysten tekemisessä ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä.***
- 2. Sosiaaliasiamiesten asiakastilastointiin tulisi tehdä yhteinen valtakunnallinen malli seuraavien kahden vuoden aikana.***

⁴⁴ Tampereen kaupunki on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle hankehakemuksen sosiaaliasiamiesten valtakunnallisen tiedonkeruun ja tietojärjestelmän kehittämisestä.

3. *Lääninhallitusten tulee vahvistaa sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen valvontaa alueellaan ja varmistaa, että toiminta toteutuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi läänihallitusten ja sosiaaliasiamiesten yhteistyötä tulee lisätä.*

LÄHTEET JA LISÄLUKEMISTO

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 20.12.2006. Sosiaaliasiamiesjärjestelmää koskeva asia. Dnro 13/50/05.

Dogan, Minna (2006). Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry., Helsinki.

Etelä-Suomen lääninhallituksen tiedotteita.

EV 100/2000 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Haverinen, Riitta ym. (2003). Sosiaaliasiamiestoiminta käynnistyi – alkuvaiheen arviointi. FinSoc arviointiraportteja 1/2003. Stakes, Helsinki.

HaVL 7/2000 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 228/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 226/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523.

Kallio, Anu, Sarvimäki, Pirjo (toim.) Sosiaalihuollon täydennyskoulutussuositus. Opas kunnille ja kuntayhtymille (2006). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:6. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992/733.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603.

Lääninhallitusasetus 7.2.1997/120.

Lääninhallituslaki 10.1.1997/22.

Perustuslaki 11.6.1999/731.

PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 137/1999) laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 86/1999 vp. Istuntopöytäkirja Eduskunnan lähetekeskustelusta 9.11.1999 hallituksen esityksestä (HE 137/1999) eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet (2001). Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001/11. Sosiaali- ja terveysministeriö. Edita, Helsinki.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:1. Palveluseteli. Käyttöopas kotipalveluun. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 27.9.2001. Sosiaaliasiamiehen asiakasrekisteri. Dnro 807/422/2001.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55.

Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738.

Valtioneuvoston asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.7.2005/608.

Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21.

Liite 1: ASIAANTUNTIJAT

Työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita:

Sosiaalitarkastajia

- Eine Heikkinen, Lapin lääninhallitus;
- Leena Kirmanen, Etelä-Suomen lääninhallitus;
- Anja Lehtonen, Itä-Suomen lääninhallitus;
- Juha Mieskolainen, Länsi-Suomen lääninhallitus;
- Maija Pelkonen, Oulun lääninhallitus;

sekä seuraavia henkilöitä:

- sosiaali- ja terveysasioiden johtaja Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto;
- puheenjohtaja Aulikki Kananaja, Huoltaja-säätiö;
- oikeusaputoimiston johtaja Raija Kujanpää, Vaasan oikeudellisten neuvontapalvelujen pilottikokeilu;
- puheenjohtaja Teuvo Pohjolainen, Oikeusturva-asioiden neuvottelukunta;
- sosiaaliasiamies Eija Hiekka, Koske ry., Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus;
- toimitusjohtaja Lasse Rautniemi, Pikassos Oy, Sosiaalialan osaamiskeskus Pirkanmaalla, Kanta-Hämeessä ja Satakunnassa;
- sosiaaliasiamies Sirkku Bilaletdin, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy, Socom;
- johtaja Tarja Myllärinen, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy, Socom.

Lisäksi työryhmä kuuli yksityisiä sosiaaliasiamiespalveluja tuottavien tahojen edustajia:

- sosiaaliasiamies Merja Kalapudas-Takalo, Taukokangas-säätiö;
- hallituksen puheenjohtaja Ari Suominen, Merikratos Osuuskunta⁴⁵; sekä
- yrittäjä Marjut Rönkkö, Tmi Marjut Rönkkö.

⁴⁵ Nykyisin Merikratos Sosiaalipalvelut Oy.

Liite 2: AJANKOHTAISKYSELY

Sosiaali- ja terveysministeriö
 Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmä 2005 – 2006

**KYSELYLOMAKE SOSIAALIASIAMIEHILLE SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN
 KEHITTÄMISEKSI 2005**

Sosiaaliasiamiestä koskevat tiedot

| | | |
|---|---------------|------------------------------|
| Sukunimi: | Etunimet: | Syntymävuosi: |
| Virka/toiminimike: | Työnantaja: | |
| Toimipaikan lähiosoite: | | Postinumero ja -toimipaikka: |
| Puhelin: | Matkapuhelin: | Fax: |
| Sähköpostiosoite: | | |
| Olen päätoiminen sosiaaliasiamies <input type="checkbox"/> sivutoiminen sosiaaliasiamies <input type="checkbox"/> Montako % sam-työtä? | | |
| Jos olet sivutoiminen sosiaaliasiamies, niin mitkä ovat muut tehtäväsi? | | |
| Kuinka tulit sosiaaliasiamiehen tehtävään? hakeuduin itse tehtävään <input type="checkbox"/> otin tehtävän vastaan neuvoteltuani esimiehen kanssa <input type="checkbox"/> tehtävä määrättiin minulle <input type="checkbox"/> muulla tavoin, kuinka <input type="checkbox"/> | | |
| Toimialueesi kuntien lukumäärä ja kuntien nimet: | | |
| Koetko olevasi riippumaton toimija? Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> jos et, niin miksi? | | |

Sosiaaliasiamiehen koulutus, työkokemus ja palkkaus

| |
|--|
| <p>Koulutus</p> <p>Suoritetut tutkinnot:</p> <p>Pitkäkestoinen täydennyskoulutus (vähintään 20 ov):</p> |
| <p>Työkokemus</p> <p>Luettele tärkeimmät työkokemuksesi ja niiden pituudet vuosina:</p> |
| <p>Palkkaus</p> <p>Olen päätoiminen sosiaaliasiamies ja peruspalkkani on: €</p> <p>Olen sivutoiminen sosiaaliasiamies ja saan lisäpalkkaa sosiaaliasiamiehen tehtävästä €</p> <p>* En saa lisäpalkkaa <input type="checkbox"/></p> |

Sosiaaliasiamestojärjestämisen ja kustannukset

| |
|--|
| <p>Sosiaaliasiamestojärjestämisen järjestämistapa</p> <p> asiames kunnan omana toimintana <input type="checkbox"/> kuntien välisellä ostosopimuksella <input type="checkbox"/> kuntien välisellä muulla sopimuksella <input type="checkbox"/> ostopalveluna yksityiseltä tai yhdistykseltä <input type="checkbox"/> ostopalveluna kuntayhtymältä <input type="checkbox"/> muulla tavoin <input type="checkbox"/> , kuinka </p> <p>Kuinka toimialueellasi sosiaaliasiamestojärjestämisestä tiedotetaan kunnan/kuntien asukkaille?</p> <p>Onko toimialueesi sosiaaliasiamestojärjestämiseen tulossa muutoksia? Ei <input type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/>, minkälaisia?</p> |
| <p>Toiminnan kustannukset</p> <p>Toimialueen asukasmäärä (31.12.2004):</p> <p>Asiakkaiden (sis. myös henkilöstön, asiakkaiden edustajat ym.) yhteydenottojen määrä v. 2004 kpl</p> <p>Kustannukset/asukas:</p> <p>Kustannukset perustuvat: tietoon <input type="checkbox"/> arvioon <input type="checkbox"/> kustannuksia ei pystytä määrittelemään <input type="checkbox"/></p> |

Sosiaaliasiameiestoiminnan kehittäminen

Omat ajatuksesi ja ideasi sosiaaliasiameiestoiminnan kehittämistarpeista, ongelmista, sosiaaliasiamiehen asemasta yms.

Kiitokset vastaamisesta!

Liite 3: SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS KUNNANHALLITUKSELLE

EHDOTUS SELVITYKSEN SISÄLLÖKSI

Sosiaaliasiamiehen selvityksen tehtävänä on antaa tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehittymisestä kunnan päätöksentekotasolle: kunnanhallitukselle, lautakunnille (sosiaali-, perusturva-, tarkastuslautakunta) ja sosiaalitoimen johdolle. Asiamiesselvityksen informaation pitäisi palvella nimenomaan tätä ensisijaista tarkoitusta. Tällä tasolla päätetään laajoista palvelujen linjauksista ja kehittämiskohteista sekä pidetään yllä kokonaisvaltaista laaduntarkastelua.

Kun sosiaaliasiamiehellä on vain yksi kunta, selvityksen rakenne eroaa tilanteesta, jossa hänellä on useita kuntia. Varsinainen sosiaaliasiamiehen selvitys voi sisältää yksissä kansissa toimialueen kaikkien kuntien kertomukset.

1. TIIVISTELMÄ KUNNANHALLITUKSELLE

Asiakaslain keskeinen sisältö tarpeen mukaisessa laajuudessa; asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä hyvän kohtelun määrittelyä. Sosiaaliasiamiehen tehtävistä voi olla luettelo. Sosiaaliasiamiestoiminnan yleiset puitteet, asiamiehen koulutus, asukaspohja, palvelun järjestämistapa yms.

2. SOSIAALIASIAMIEHEN ASIAKASTYÖN KUVAUS TOIMINTA-VUODELLA

Sosiaaliasiamiehen toimialueen kunnan/ kuntien kuntakohtaiset kuvaukset, tilastot, havainnot sekä johtopäätökset asiakkaiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta.

Asiakasyhteydenotot tehtäväalueittain

Asiakasyhteydenottojen määrä kokonaisuudessaan: Vuoden aikana tulleiden yhteydenottojen määrä, mahdollinen vuosittainen kehitys ja mahdolliset muut yleiset huomiot ja havainnot (yhteydenottaja, yhteydenottotavat, -ajankohdat).

Yleisimmät palvelut tai etuudet, joihin asiakasyhteydenotot ovat kohdistuneet. Mitkä ilmiöt näyttäytyvät epäkohtina asiakkaiden kannalta eri tehtävälohkoilla (toimeentulotuki, vammaispalvelut, lastensuojelu jne.).

Muistutus, muutoksenhaku, kantelut

Muistutuksen tehtävä ja luonne asiakkaan oikeusturvakeinona: vuoden aikana tulleiden muistutusten määrä, mahdollinen määrän kehittyminen, aiheet ja tehdyt toimenpiteet kunnittain. Vuosittainen seuranta antaa kuvan tapahtuneesta määrällisestä/sisällöllisestä muutoksesta.

Selvityksen tekoa tukevat muut aineistot

Kuntakyselyt: Paikallisesti/seudullisesti/valtakunnallisesti seurattavaksi sovittujen sosiaalihuollon palveluihin ja etuuksiin liittyvien teemojen ja tilastojen käsittely (esimerkiksi määrärahat, muistutusten, muutoksenhakujen ja kantelujen määrät; palvelujen toimivuus jne.). Teemat, joita on syytä seurata pitkällä ajanjaksolla, pidetään vuosittain samoina, mutta vuosittain mukana voi olla myös vaihtuvia ajankohtaista tilannetta tarkemmin kuvaavia.

Asiakkaan oikeusturvakeinojen käyttö kunnassa/kunnissa: Lautakunnille tehtyjen muutoksenhakujen määrä, aihepiiri ja tulokset. Tehdyt kantelut lääninhallitukseen sekä valitukset hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (mahdollisuuksien mukaan määrä, aihepiiri, tulos).

Muu sosiaaliasiamiehelle kertynyt aineisto, jolla on vaikutusta asiakkaan asemaan sosiaalihuollossa:

Sosiaaliasiamies voi saada tietoa asiakaslain tavoitteiden toteutumisesta ja sosiaalipalvelujen toimivuudesta, etuuksien ja määrärahojen riittävydestä jne. myös varsinaisen asiakasaineiston ulkopuoleltakin. Yhteydenottoja sosiaaliasiamiehelle tulee myös esim. sosiaalitoimen henkilöstöltä. Ne on syytä kirjata erilleen varsinaisista asiakasyhteydenotoista, koska näkökulma näissä yhteydenotoissa ei ole sama kuin sosiaalihuollon asiakkaan.

Sosiaaliasiamies on voinut myös vierailla eri asiakasryhmien parissa, järjestöissä, sosiaalihuollon toimipisteissä jne. Mikäli näissä on tullut esiin asiakaslakiin, asiakkaiden kohteluun, palvelujen toimivuuteen jne. liittyviä asioita, ne voidaan ottaa esille tässä. On kuitenkin muistettava se, että esiin nostettujen asioiden on perustuttava todellisiin kokemuksiin ja tosiasioihin.

3. SOSIAALIASIAMIEHEN MUU TOIMINTA TOIMINTAVUODELTA

Tavoitteena on lisätä sosiaaliasiamiestoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta suhteessa palvelua järjestävän kunnan päättäjiin ja sosiaalitoimeen. Kuluneen vuoden tärkeimpien toimintojen lyhyt kuvaus sosiaaliasiamiehen tiedottamis- ja vaikuttamistyöstä:

Toimintakertomustyypinen katsaus toiminnan pääkohtiin vaikuttamistyöstä ja tiedottamisesta esim. esitteet, lehtijutut, pidetyt tiedotustilaisuudet, asiakasinfot ja luennot ja niiden määrät.

Yhteistyö sosiaalitoimen ja muun yhteistyöverkoston kanssa. Millaisesta yhteistyöstä on yhteisesti sovittu, miten toteutettu ja niin edelleen? Miten on järjestetty sosiaaliasiamiehen palautteen antamisen prosessit sosiaalitoimeen? Asiamiehen osallistuminen asiakasnäkökulman edustajana kunnan sosiaalihuollon kehittämiseen. Etenkin kuntayhteistyötä olisi hyvä kuvata konkreettisesti, koska sosiaaliasiamiehen työn ja selvityksen tavoitteen toteutuminen edellyttää jatkuvaa ja säännöllistä keskusteluyhteyttä sosiaalihuollon toimijoiden kanssa.

Kouluttautuminen, ammattitaidon syventäminen ja ylläpitäminen. Osallistuminen esim. sosiaaliasiamiesyhdistyksen toimintaan, asiamiesten keskinäisiin verkostoihin jne.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET ASIAKASYHTEYDENOTTOJEN JA MUUN AINEISTON PERUSTEELLA

Asiakaslain tavoitteiden toteutuminen kunnan sosiaalihuollossa sosiaaliasiamiehen näkökulmasta:

Sosiaaliasiamiehen on pystyttävä selvityksessä nostamaan rohkeasti hankaliakin asioita esiin, mutta kyettävä tekemään se perustellusti, harkitusti ja tyyliältään rakentavasti. Selvityksen näkökulman ja tavoitteen, etenkin nostettaessa esille ongelmia, puutteita ja epäkohtia, tulee olla kehittävä ja yhteistyötä sosiaalihuoltoon päin rakentava. Sosiaaliasiamiehen rooliin ei kuulu yksittäisen kunnan tai sen palvelun tai työntekijöiden syylistäminen.

Sosiaaliasiamiehen tehtävä on kertoa oman aineistonsa pohjalta (sitä myös korostaen) asiakaslain mukaisen sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumisesta omalla toimialueellaan. Johtopäätelmiä voi toki varovaisesti tehdä, mutta pääsääntöisesti voidaan ajatella, että sosiaaliasiamies antaa palautteen kuntien päättäjille, sosiaalijohdolle ja henkilöstölle, jotka tekevät tarvittavat analyysit ja johtopäätökset palvelujen tilasta ja kehittämiskohdista. Toki tässä työssä voi sosiaaliasiamieskin olla mukana.

Arvioinnissa voi myös pohtia sosiaalilainsäädännössä tai sosiaalihuollossa paikallisesti tai valtakunnallisesti tapahtuneiden sekä myönteisten että kielteisten muutosten vaikutuksia, mikäli voidaan ajatella niiden heijastuvan asiakaspalautteen kautta.

Sosiaaliasiamiehen toimenpide-ehdotusten toteutuminen kunnissa

Miten asiamiehen ehdotukset on otettu vastaan ja mihin toimenpiteisiin ne ovat johtaneet: Toimenpide-ehdotusten käytännön toteuttamisen seurannalle on hyvä luoda seurantamekanismeja ja kirjata ne myös selvitykseen. On myös muistettava tietty pitkäjänteisyys muutettaessa ja kehitettäessä toimintoja; yksi vuosi on kehittämistyön näkökulmasta lyhyt aika.

Sosiaaliasiamiehen toimenpide-ehdotukset

Esitetyn aineiston pohjalta nousevat toimenpide-ehdotukset sosiaalihuollolle. Esitettyjen toimenpide-ehdotusten tulisi olla selkeitä, konkreettisia ja käytännössä toteutettavissa olevia, esimerkiksi ongelmat/epäkohdat on korjattavissa suhteellisen yksiselitteisesti selkeillä toimintatapojen tai käytäntöjen muuttamisella.

5. SOSIAALIASIAMIEHEN TOIMINNAN TAVOITTEET TULEVALLE VUODELLE

Oman työn toimintamuodot, painopisteet ja työjärjestelyt tulevalle kaudelle.

Liite 4:**ERIÄVÄ MIELIPIDE SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN KEHITTÄMISEN
TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTIIN**

Sosiaaliasiamiehen tehtävät on määritelty asiakaslain 24 §:ssä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on omalta osaltaan toimia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteuttamiseksi ja edistämiseksi sosiaalihuoltoa ja siihen liittyviä palveluja ja etuuksia järjestettäessä ja myönnettäessä. Tämän tehtävän suorittaminen vaatii sosiaaliasiamieheltä laajaa sosiaalilainsäädännön tunte-
musta, kuten myös kykyä ja rohkeutta toimia asioiden parantamiseksi ja kehittämiseksi kun-
nallisessa päätöksentekojärjestelmässä.

Katsomme, että sosiaaliasiamiestoiminnan uskottavuuden ja toimivuuden ehdoton ja tärkein edellytys on se, ettei sosiaaliasiamieheen saa kohdistaa työnantajansa taholta painostusta, uh-
kailua tai negatiivisia vastatoimia hänen suorittaessaan lakisääteistä tehtäväänsä. Tämä ei ikä-
vä kyllä ole kaikilta osin toteutunut, sillä sosiaaliasiamiehet ovat tutkimusten ja Sosiaali-
asiamiehet ry:n saaman tiedon mukaan kokeneet vuosittain voimakastakin painostusta esim.
kunnanhallitukselle annettavan vuosittaisen selvityksen teon yhteydessä. Tämän perusteella
on ristiriitaista olettaa, että sosiaaliasiamies voisi toimia täysipainoisesti asiakkaiden oikeuk-
sien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, jos hänen oma asemansa ei ole millään tavalla lainsää-
dännöllisesti turvattu.

Tämän vuoksi on välttämätöntä saada lakiin pikaisesti konkreettinen säännös siitä, että sosiaa-
liasiamieheen ei saa kohdistaa vastatoimia sen vuoksi, että sosiaaliasiamies hoitaa lakisäätei-
siä tehtäviään kunnassa ja tuo sosiaalihuollon epäkohtia esille.

Edellä esitettyyn perustuen ehdotamme lain 24 §:ään lisättäväksi uusi 2 momentti (**lisäyseh-
dotus tummennettuna**) seuraavasti:

24 §

Sosiaaliasiamies

Kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen
sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on:

- 1) neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- 2) avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa;
- 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosit-
tain kunnanhallitukselle.

*Sosiaaliasiamiestä ei saa työntekijäasemassaan asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella
sitä, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että hän on toiminut asiak-
kaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi 1 momentissa esitetyllä tavalla. Kielteisiä*

seurauksia ei saa myöskään kohdistaa sosiaaliasiamiespalvelua tuottavaan yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, yritykseen tai muuhun yhteisöön.

Uuden 2 momentin perustelut on esitetty työryhmän raportissa.

Työryhmän lähtökohtana on ollut turvata muutenkin sosiaaliasiamiesten riippumaton ja puolueeton asema, jota eduskunta on edellyttänyt. Työryhmän raportti saattaa kuitenkin johtaa sellaiseen väärään johtopäätökseen, että riippumattomuuden turvaamiseksi sosiaaliasiamiehet tulisi hallinnollisesti sijoittaa etäälle kunnan organisaatiosta ja kuntalaisasiakkaista. Tätä ei mielestämme pidä missään nimessä tehdä.

Sosiaaliasiamiehillä on valvontatehtävä, joka on monin tavoin helpompaa hoitaa kuntaorganisaation puitteissa kuin sen ulkopuolella. Asiakkaat toivovat ja pitävät erittäin tärkeänä läheistä vuorovaikutussuhdetta sosiaaliasiamieheen, joka on sosiaalihuollon asiakkaiden eräänlainen luottamushenkilö. Asiamiehen on oltava riittävän lähellä ollakseen selvillä juuri heikoimpien asiakasryhmien kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tilanteesta kunnassa.

Sosiaaliasiamiesten toiminnan kehittäminen onnistuu mielestämme parhaiten kuntien toimintana siten, että etäisyys asiakkaisiin tai kunnan työntekijöihin ei ole liian suuri. Asiakkaiden asioita hoidettaessa ja servitettäessä on tärkeää, että sosiaaliasiamies tuntee hyvin sekä sosiaalitoimen organisaation ja työskentelytavat ja että yhteyden ottaminen työntekijöihin on tarvittaessa mahdollisimman mutkatonta.

Lisäksi näemme, ettei sosiaaliasiamiestoiminnan sijoittaminen etäälle kunnan organisaatioista poista painostamisen ym. mahdollisuutta ja lisää tätä kautta riippumattomuutta. Riippumattomuuden turvaamiseksi katsomme paremmin toimivan sen, että sosiaaliasiamies toimii kunnassa lähellä asiakkaita, mutta kustannukset ja koulutuskulut tulisivat katettua valtion varoista.

Pääkaupunkiseudulla asiamiestehtävän päätoimisuus on selviö jo asiakasmäärien vuoksi ja se on ensisijainen tavoite muuallakin. Haja-asutusalueilla yksilöllisten olosuhteiden tulisi kuitenkin määritellä se, onko välttämätöntä jossain päin turvautua yhdistelmävirkeihin. Monin paikoin sivutoiminen sosiaaliasiamiestehtävä voi olla onnistunut ratkaisu, jos tehtävän hoitaja on koulutukseltaan siihen pätevä, sen hoitamiseksi varataan riittävästi aikaa eikä muiden tehtävien hoito ole ristiriidassa asiamiestehtävään nähden. Myös Sosiaalialan henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen hankekokonaisuuden ohjausryhmä totesi käymässään keskustelussa, että päätoimisten asiamiesten lisäksi olisi otettava huomioon syrjäseutujen mahdollisuus järjestää toiminta myös sivutoimisia asiamiehiä käyttäen.

Lisäksi olemme sitä mieltä, ettei kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tulisi sosiaaliasiamiestoiminnan sijoituspaikaksi valita, varsinkaan Uudellamaalla, sairaanhoitopiirejä. Asiakkaiden olisi erittäin vaikea löytää sosiaaliasiamiestä terveydenhuollon puolelta ja myös sosiaaliasiamiesten aseman vahvistaminen terveydenhuollon organisaatiossa olisi vaikeaa, koska sekä lainsäädäntö että toiminnan organisointi ovat keskenään hyvin erilaisia. Pahimmassa tapauksessa sosiaaliasiamies ja sosiaalihuollollinen näkökulma jäisivät sairaanhoitopiireissä alisteiseen asemaan terveydenhuoltoon nähden. Tämä näkökulma tuli esille myös työryhmän sosiaaliasiamiehille tekemässä valtakunnallisessa kyselytutkimuksessa.

Jos asiamiehet joutuvat toimimaan liian etäällä asiakkaista ja kunnista, kyse ei ole enää eduskunnan tarkoittamasta sosiaaliasiamiestoiminnasta. Toimintaa edelleen kehitettäessä voidaan

mielestämme lähtökohtana pitää kuntauudistuksessa sosiaalipalveluille asetettua 20 000 asukkaan minimiväestöpohjaa.

Helsingissä 14.8.2007

Unto Ahvensalmi
Espoon sosiaali- ja potilasasiamies

Lilli Autti
Helsingin sosiaaliasiamies

Birgitta Gran
Tammisaaren sosiaaliasiamies

Miikkael Liukkonen
Vantaan sosiaali- ja potilasasiamies

- 2008:
- 1 Yhteenveto työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevan lain vaikutuksista. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2510-6 (PDF)
 - 2 Pandemic Influenza Preparedness. Joint Self-Assessment Report. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2516-8 (PDF)
 - 3 Terveystenhuollon työsuojelun valvontahankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2517-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2518-2 (PDF)
 - 4 Miten potilasturvallisuutta edistetään? Kysely terveydenhuollon toimintayksiköille ja vanhainkodeille. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2519-9 (PDF)
 - 5 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantarayhman loppuraportti. Vuosien 2002-2007 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2531-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2532-8 (PDF)
 - 6 Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007. Loppuraportti. Salme Kallinen-Kräkin (toim.).
ISBN 978-952-00-2535-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2536-6 (PDF)
 - 7 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2.
ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)
 - 8 Slutrapport. Tillsynsprojekt för arbetarskyddet inom hälsovården.
ISBN 978-952-00-2539-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2540-3 (PDF)
 - 9 Työurat pitenevät. Veto-ohjelman indikaattorit II.
ISBN 978-952-00-2541-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2542-7 (PDF)
 - 10 Teoriasta toimivaksi käytännöksi. Mini-intervention jalkauttaminen terveyskeskuksiin ja työterveyshuoltoon. Kaija-Liisa Seppä (toim.).
ISBN 978-952-00-2543-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2544-1 (PDF)
 - 11 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2008. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2545-8 (PDF)
 - 12 Perhekeskustoiminnan kehittäminen. Perhe-hankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2546-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2547-2 (PDF)
 - 13 Pysytään työssä. Vaikeavammaisten henkilöiden työssä pysymisen tukeminen.
ISBN 978-952-00-2548-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2549-6 (PDF)

- 14 Kirsi Alila, Tuija Portell. Leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen. Avointen varhaiskasvatuspalvelujen nykytila ja kehittämistarpeet 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2552-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2553-3 (PDF)
- 15 Heikki Hiilamo. Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries.
ISBN 978-952-00-2554-0 (pb)
ISBN 978-952-00-2555-7 (PDF)
- 16 Karin Ruuhilehto, Jari Knuuttila. Terveysthuollon vaaratapahtumien raportointijärjestelmän käyttöönotto. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2560-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2561-8 (PDF)
- 17 Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF)